



Citoyenneté, police et sécurité privée : entre utilitarisme et dialectique, les leçons du terrain

Par **Marc ALAIN**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La sécurité : espace de partenariat, de négociation et de conflit

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *La présence du privé dans la gestion de la sécurité de nos sociétés contemporaines fait maintenant partie du quotidien à un tel point qu'à peu près plus personne ne s'en étonne. Ce partage, cette co-opération ou cette compétition, selon le point de vue que l'on adopte, n'est pourtant pas sans conséquences profondes sur ce pan si fondamental de la vie en société que constitue la notion d'être en sécurité. Jusqu'à quel point, donc, l'immersion du privé dans cette sphère délicate est-elle garante ou non du mieux être en sécurité? Deux grandes perspectives s'affrontent à cet égard : celle, d'une part, de l'utilitarisme et de la complémentarité et celle, d'autre part, de la dialectique des intérêts. Nous verrons, au cours de cette communication, comment les travaux empiriques permettent de mieux tirer au clair l'apport respectif de ces deux perspectives dans une compréhension élargie des impacts de la présence du secteur privé sur la sécurité des citoyens et citoyennes de nos sociétés.*

Bilan préliminaire

1. Introduction

À l'origine, la gestion de la sécurité dans les pays de tradition policière anglo-saxonne était une affaire essentiellement privée : des milices populaires aux premières rondes de gardiennage de nuit, l'état ne touchait à ce domaine que d'assez loin, se contentant en général de la partie juridique du processus de traitement des violations aux codes de lois (Johnston, 1992). En Angleterre, c'est avec la mise en place de la police constabulaire de Robert Peel, en 1829, et, parallèlement, au

recours sans cesse plus important aux institutions publiques, que le gouvernement de ce pays se donnera la prérogative de la gestion du contrôle de l'espace sécuritaire. On observera, avec plus ou moins de décalage, une tendance similaire dans les pays engagés dans la Révolution industrielle, entre la seconde moitié du 19^{ème} siècle et la première du 20^{ème}.

Ce processus sera cependant nettement plus laborieux aux États-Unis, où l'inefficacité et la corruption endémique vont marquer la mise en place de forces de police publique, tant au niveau des villes qu'à celui des régions rurales. Il n'est donc pas étonnant d'y constater, entre la seconde moitié du 19^{ème} siècle et le premier tiers du 20^{ème}, l'établissement d'entreprises de sécurité privée œuvrant, pour une part, à contrat pour des compagnies de transport sur rail par exemple, ou d'autre part, relevant carrément de compagnies à vocation tout à fait différentes de celle de la protection, de l'enquête et du gardiennage, pensons seulement à la Wells Fargo company. C'est avec la crise des années 1930 et les très nombreuses contestations syndicales et populaires que ces compagnies vont perdre une grande part de leur réputation de probité : les écarts se multiplient et bien vite, même les agences les plus réputées, la Pinkerton par exemple, verront leur noms associés à l'abus de pouvoir et à l'utilisation généralisée de la violence. En corollaire, les « polices privées » vont peu à peu tomber en désuétude (Draper, H. 1978. *Private Police*, Harmondsworth, Harvester Press). Il faudra attendre le milieu des années 1970 pour constater une recrudescence importante de la gestion de la sécurité par l'entreprise privée (Cunningham et Taylor, 1985).

Les raisons de cette réémergence commencent aujourd'hui à être assez bien établies; elles prennent la forme d'une confluence de deux mouvements, celui de la paupérisation progressive des budgets publics consacrés au maintien de la sécurité d'une part, et celui, réel ou appréhendé, d'une hausse de la criminalité d'acquisition, d'autre part. Cette confluence prend, depuis maintenant plusieurs années, différentes connotations, que l'on pense ici à celle de "problem-oriented policing", ou encore, à celle nettement plus floue, de "police à vocation communautaire", ou encore, le partage des responsabilités en matière de sécurité. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, il nous faut évoquer une conception beaucoup plus étendue de "policing" que celle, plus restreinte, de "police". Si, dans le cas du terme "police", on pourra très bien conceptualiser les activités de répression et de prévention de la criminalité comme étant du ressort exclusif des organisations policières publiques, dans le cas du terme "policing", toutefois, on fait du contrôle de la criminalité et de sa prévention, une affaire qui concerne tous les partenaires de l'espace social. En conséquence, qu'une industrie de la sécurité se soit peu à peu insérée à l'intérieur de cet espace comme l'une de ses composantes incontournables relève à la fois d'une logique économique de marché et d'une logique sociale plus large où tout un chacun semble désormais avoir un mot à dire sur les modalités de contrôle de l'espace sécuritaire.

2. Problématique et état de la question.

La part occupée par le privé dans ces modalités de contrôle de l'espace sécuritaire et sa gestion prennent actuellement différentes formes; on peut en établir une première classification simple: (1) les agences à contrat, (2) les départements de sécurité à l'interne (le phénomène du "*in-house security*") et, (3) les agences dites "hybrides" (auquel cas, nous avons affaire à des départements de sécurité internes, mais qui ont comme caractéristique d'être des entreprises publiques ou des ministères; Hydro Québec, par exemple, a longtemps disposé de sa propre agence de sécurité dont les membres disposaient de pouvoirs plus étendus que ceux des agents de sécurité ouvrant pour des agences spécialisées, mais un peu moins que ceux des policiers). Sans aller plus loin, l'observateur pourrait à la limite croire que chacun de ces modes de gestion de la sécurité occupe un pan de l'espace sécuritaire bien à lui, et relativement exclusif et autonome des autres. La réalité est cependant nettement plus complexe. Les chevauchements et les empiètements résultent, en partie, de la diversification des tâches liées au contrôle de la sécurité mais également, de manière tout à fait croissante, de l'institutionnalisation d'un tout nouveau discours et d'une catégorie particulière de gestionnaires, les gestionnaires des risques. Ce discours et ces professionnels sont ainsi décrits par Ericson, dans une extrapolation des travaux de Giddens sur la modernité:

"L'institutionnalisation du discours sur le risque s'est créé par la mise en place de règles de communication, de formats spécifiques et l'apport croissant de la technologie. Ce que l'on peut maintenant appeler le système de communication en matière de risque procure des modalités d'action (ce qu'il faut faire) et de définition (ce qu'est l'objet, et qui doit s'en préoccuper). Il procure également une structure narrative intégrée permettant un discours ayant toutes les apparences de la réalité quant aux niveaux de risque pour et par les institutions contemporaines." Ericson.

Cette manière de poser notre objet nous permet de nous détacher d'une vision relativement naïve où se serait établie une frontière visible entre les composantes de l'univers de la gestion de la sécurité et le reste des représentations sociales. Notre objet, en fait, atteint une première coche en terme de complexité à partir du moment où l'on considère que suite à l'institutionnalisation du discours sur le risque (être ou ne pas être en sécurité, avec l'échelle infinie de degrés entre ces deux états), il se trouve que chacune de ces représentations sociales, chacun de ces groupes, détermine et construit les frontières de sa sécurité, mais également de celle des autres groupes et représentations. Le conflit naît alors, en d'autres termes, de ce que nous avons tous une conception assez arrêtée de ce qui sépare la sécurité de son contraire, l'insécurité, et que cette conception empiète nécessairement sur des territoires communs, voire même, des territoires connexes différents du notre. Ce phénomène d'empiètement qui résulte de l'institutionnalisation du discours sur le risque en général et de son corollaire plus précis, le discours sur la sécurité, a donc comme effet observable que de plus en plus de gens et d'institutions ont désormais un mot à dire sur la sécurité des autres. Ce phénomène d'avoir nécessairement un mot à dire sur la sécurité des autres peut alors prendre une tangente particulière,

notamment pour tout ce qui est de l'insertion du privé dans la gestion de la sécurité, cette tangente veut que nous investissions les espaces de la vie en société par des formes de contrôle social plus ou moins intrusives, plus ou moins formelles et plus ou moins coercitives.

Cette manière de poser les constituantes de l'univers de la gestion de l'espace sécuritaire nous permet d'en révéler les différentes façades; on pourra ainsi déceler trois dichotomies descriptives typiques dans le champ de la sécurité privée: si la première touche à la différence entre services de gardiennage et services d'enquête, la seconde a trait à la priorité que se donnera une entreprise selon qu'elle privilégie le recours à une main d'œuvre ou aux moyens technologiques (c'est la nuance entre les agences *labour-intensive* par rapport à celles qui sont *hardware-intensive*; Stenning et Shearing, 1991); la troisième consiste à établir si nous avons affaire à une agence « à contrat » ou à l'une des divisions des ressources humaines d'une compagnie, spécifiquement chargée de la gestion de la sécurité, auquel cas nous référons généralement au concept de département interne de sécurité.

Il nous est bien entendu tout à fait possible de concevoir un chevauchement de ces trois dimensions; ainsi, on pourra fort bien imaginer un département interne qui, afin de mener à bien son mandat premier de gestion de l'espace sécuritaire de la maison mère, optera essentiellement pour un recours massif aux moyens technologiques les plus avancés (notamment par le couplage des réseaux informatiques de contrôle des risques d'accidents aux systèmes de surveillance à distance, pour les allées et venues - certains systèmes sont actuellement en mesure, via des algorithmes spécifiques, d'effectuer toute cette surveillance de manière complètement autonome, et d'enclencher des alarmes et la fermeture des accès sans qu'il n'y ait d'intervention humaine), tout en axant la formation de son personnel vers les techniques d'enquête, tout autant en matière de prévention des pertes qu'en matière de répression. Or, ce même département interne pourra également offrir de prendre en charge la sécurité d'entreprises voisines plus modestes, mais dont les besoins sont essentiellement axés autour de services de gardiennage ne nécessitant que très peu d'investissements en technologie et en formation (la confluence a été poussée à un degré extrême, rarement atteint ailleurs, par le département de sécurité des musées canadiens à Ottawa et à Hull: on y a développé, pour les besoins spécifiques de surveillance des musées, ce genre de système entièrement automatisé auquel je faisais référence plus haut, système qui fût ensuite proposé d'abord dans d'autres édifices appartenant à l'État, pour ensuite, être offert sur le marché privé).

Ces dimensions et ces aspects du champs de la sécurité privée ont, depuis quelques années, fait l'objet de réflexions sur les tenants et les aboutissants potentiels du phénomène (Ocqueteau, 1998, 1997, 1995; Brodeur, 1995, 1988). Ces réflexions, cependant, sont axées sur des données empiriques qui ne révèlent qu'une partie parfois ténue de cette réalité. Notre projet consiste donc essentiellement à combler cet écart mais également, à poursuivre l'exploration des pistes de réflexion qui commencent à poindre dans ce domaine.

Deux attitudes, pratiquement opposées face à ce phénomène du recours croissant à la gestion privée de la sécurité, résument l'essentiel des travaux empiriques consacrés à la question: (1) la perspective utilitariste de complémentarité et, (2) celle, plus dialectique, des analystes des mécanismes de contrôle social.

2.1 - La perspective utilitariste.

Pour les tenants de cette optique, on considère la présence du secteur privé dans la sphère du contrôle social, comme une nécessité et un partage légitime des compétences et des ressources, allant même jusqu'à faire du phénomène une garantie potentielle du respect de la démocratie. Alors que l'on exige de certaines sections des organismes policiers publics de se consacrer aux activités de répression de la criminalité et de la délinquance, les activités relevant de la prévention, quant à elles, vont être prises en charge d'une part, par des initiatives communautaires liant d'autres sections des organismes policiers à des groupes populaires plus ou moins organisés et, d'autre part, par une implication croissante des citoyens corporatifs dans la gestion de leur propre espace sécuritaire. C'est ainsi d'ailleurs qu'est né dans les années 1980 un courant de pensée aux États-Unis et en Angleterre connu sous l'appellation de "prévention situationnelle", et c'est dans ce contexte d'une responsabilisation nécessaire et en croissance de l'ensemble des partenaires de l'espace social que sont apparus les défenseurs du recours aux services de la sécurité privée.

Dans le prolongement de ce courant de pensée, on invoque également l'argument de l'adéquation entre potentiel de risque et l'utilisation des ressources publiques de sécurité : en effet, il ne fait pas de doute que les citoyens corporatifs représentent un potentiel de risque de victimisation démesurément élevé par rapport à leur représentativité sociale. En ce sens, ils risquent de sur utiliser des ressources publiques en gestion de sécurité au détriment de ce qui serait alloué aux citoyens ordinaires. Que les premiers se chargent donc, à même leurs deniers, de leur propre espace sécuritaire constitue une démonstration élégante de la logique de "l'utilisateur-payeur". D'ailleurs, cette vision des choses semblent être, à l'heure actuelle, non seulement acceptée, mais aussi mise en pratique par de plus en plus d'entreprises qui se sont dotées au fil des ans d'importants départements de sécurité interne, des grandes chaînes de magasins de vente au détail en passant par des banques, agences de crédit et compagnies d'assurance.

En bref, les tenants de la position utilitariste considèrent l'insertion du privé dans la gestion de l'espace sécuritaire comme, (1) un juste partage des compétences et, surtout, des responsabilités dans nos sociétés et nos appareils gouvernementaux ayant à rendre des comptes de plus en plus "serrés", (2) la garantie potentielle d'un frein à une enflure incontrôlable des pouvoirs policiers. Cette position repose sur deux éléments que les tenants de la position utilitariste considèrent comme intrinsèques à la gestion de la sécurité par le privé: (1) que la compétition entre les

firmer devient une des principales garanties de l'excellence des services qui seront donnés et, (2) que les pouvoirs publics ont et auront toujours la possibilité de réguler, d'émettre des lois et des règlements, qui garantiront les risques d'abus.

Sans entrer dans les détails tout de suite, les travaux de terrain réalisés jusqu'ici, tout autant dans le cadre de notre recherche que dans celui d'autres expériences, montrent clairement à quel point ces éléments de garantie sont nettement moins intrinsèques que ne le considèrent les tenants de cette première position. Examinons-les point par point, en commençant par celui de la compétition entre les firmes. Dans ce commerce de la sécurité, il en va exactement comme dans à peu près n'importe quel autre: ce n'est pas tant la "qualité" des services qui permettra à une firme de se voir octroyer un contrat, mais beaucoup plus le montant global de la soumission. Or, ici, afin de justement se permettre d'être compétitif, ce sont les salaires des gardiens mais beaucoup plus aussi, leur niveau de compétence et d'éducation, les plus bas possible, qui vont faire en sorte que le montant de la soumission à un contrat sera "compétitif". Si, jusque dans une certaine limite, ce phénomène pourrait ne pas trop jouer dans la qualité des services de gardiennage lorsqu'il s'agit de simples activités de surveillance, il est d'autres situations où le manque flagrant de compétences par rapport au niveau de responsabilité exigé pour une tâche cause des problèmes très concrets. Je ne vous en donnerai ici qu'un seul exemple, il s'agit du cas des Centre Jeunesse du Québec qui, au fur et à mesure des restrictions budgétaires qui les affectent depuis maintenant près de 15 ans, n'ont eu le choix que de recourir à des contractants pour les tâches de surveillance dans des centres d'intervention et de crise qui accueillent des clientèles juvéniles, des tâches autrefois effectuées par des spécialistes formés aux difficultés inhérentes à intervenir dans des milieux de ce type. Bien que ce ne soit pas le cas de tous les gardiens, loin s'en faut, il demeure cependant que beaucoup des surveillants employés par les agences qui obtiennent ce type de contrats n'ont, comme seule expérience concrète, que la surveillance des entrées dans des bars de Montréal, voire même, la surveillance de stationnements. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion, à la demande même d'un directeur de l'un de ces centre jeunesse, de planifier un microprogramme de formation spécifiquement adapté pour une agence de sécurité contractante; si, au vu du programme proposé, les décideurs de l'agence se sont montrés tout à fait enthousiastes, en revanche, au moment où nous avons dû leur expliquer les coûts liés à ce type de formation, la réponse fut alors une fin de non-recevoir catégorique, toujours, bien sûr, en évoquant l'argument d'être en mesure de soumissionner en toute compétitivité pour le prochain contrat.

Les possibilités de régulation des activités des agences par les pouvoirs publics permettraient-elles alors d'atténuer ce phénomène? Les entrevues que nous avons réalisées auprès des responsables à l'émission des permis d'agent de sécurité, à la Sûreté du Québec, tout comme celles qui ont été réalisées auprès des responsables des règlements au ministère de la Sécurité publique à Québec, nous montrent, hélas, que la marge est encore très grande entre les possibilités théoriques de régulation des activités des agences et ce qui se fait très concrètement.

Hormis l'existence d'un permis d'agent, il n'y a absolument aucune norme de pratique de ces activités: ni un niveau de scolarité déterminé, ni un niveau d'acquisition de compétence donné. Ce permis, au Québec, englobe tout autant les simples activités de surveillance que celles d'enquêtes et de filature; il s'agit d'ailleurs d'une particularité de la loi québécoise à cet égard, car dans toutes les autres provinces canadiennes et dans la plupart des états américains, on distingue les deux activités par le biais de permis dont l'obtention est soumise à des règles très différentes, beaucoup plus sévères pour ce qui a trait aux activités d'enquête et de filature. Or ici, à chaque fois que le ministère a tenté, au cours des dix dernières années, de modifier à la hausse les exigences par types de tâches en sécurité, c'est l'ensemble de l'industrie qui s'est opposé, arguant d'une part, la nécessité de consulter l'ensemble de ses membres - mesure dilatoire s'il en est - et, d'autre part, qu'elle était suffisamment auto-régulée par l'existence de règles déontologiques internes à chacune des agences possédant un permis (des règles dont on ne prend d'ailleurs jamais la peine de vérifier chez les employés s'ils les connaissent ou non, et ce, dans la vaste majorité des entreprises).

Un troisième et dernier argument peut également être opposé à ceux qui considèrent uniquement le côté complémentaire et bénéfique de l'insertion du privé dans la gestion de la sécurité: si, jusqu'à un certain point et comme nous venons de le voir, il demeure au moins théoriquement vrai qu'un pouvoir public est en position de renforcer les normes de pratique de l'industrie de la sécurité, il n'est pratiquement pas en mesure d'encadrer ce que nous commençons à considérer comme la "moitié cachée" de ce secteur d'activité: la sécurité gérée par des départements de sécurité interne. Or, comme nous avons été en mesure de le constater au cours de nos enquêtes et de nos entrevues dans le milieu, c'est là que se situe le théâtre du plus grand nombre de violations flagrantes des lois, de la Charte des droits à la loi sur la protection des renseignements personnels, en passant par les dispositions devant protéger les droits des consommateurs.

2.2 - La perspective des analystes critiques des mécanismes de contrôle social

C'est un peu à l'encontre de la perspective précédente, et dans la foulée des travaux de la sociologie critique, que depuis un peu plus d'une décennie maintenant, une perspective très différente quant aux enjeux de la sécurité privée a vu le jour. On délaisse ici la perspective utilitariste pour tenter de déceler le plus largement possible les effets macro et microsociologique du phénomène de l'insertion croissante de la sécurité privée dans la sphère du contrôle social. À la notion d'une complémentarité potentielle des secteurs public et privé du contrôle de la criminalité, on réplique tout d'abord, que contrairement à ce qui a cours dans les organisations policières occidentales, les mesures formelles de contrôle des activités de la sécurité privée sont à toutes fins pratiques extrêmement ténues. Si l'on ne s'en tient qu'aux activités peu sophistiquées de gardiennage, il est vraisemblable que les

modalités de contrôle qui existent (l'émission de permis d'agent, par exemple) sont amplement suffisantes; la notion de compétitivité entre les firmes afin de se voir octroyer les contrats de gardiennage peut également jouer un rôle indirect en terme de contrôle de la qualité des services offerts, hormis les restrictions que j'ai évoqué plus haut à cet effet.

Le problème, ici, consiste tout simplement en ceci que les activités de gardiennage ne constituent plus actuellement qu'un portion congrue et en décroissance importante dans l'ensemble des tâches en sécurité privée. À ces activités en nette décroissance depuis une dizaine d'années - la surveillance est de plus en plus exercée à distance par le biais d'équipement électronique et vidéo - se sont greffées toutes sortes d'autres activités qui relèvent, dans nos sociétés, des mandats des organismes policiers: enquêtes préventives et réactives, écoute électronique et télésurveillance, gestion du potentiel de risque et mise au point de plans de prévention de la criminalité, renforcement des enceintes "à risque", recherche d'informateurs, recherche dans des banques de données à accès contrôlé, etc.

À partir du moment où l'on s'intéresse au domaine des enquêtes, par exemple, on entre très rapidement dans toute une série d'activités qui laissent une large part de pouvoirs discrétionnaires du type de ceux que l'on accorde généralement de façon exclusive aux policiers, bon gré mal gré. Or, dans ce dernier cas, il demeure toujours au moins théoriquement, une possibilité pour le citoyen qui se considère injustement traité, une instance de recours, qu'il s'agisse d'un ombudsman, d'un comité de déontologie et d'examen des plaintes, ou autre procédure. Une telle porte de sortie n'existe tout simplement pas à partir du moment où les procédures se font via des détectives "maison". On tente, au Québec comme ailleurs en Europe notamment, de créer des structures d'encadrement plus formelles des activités; mais d'une part, la collaboration des principales firmes de sécurité privée à contrat demeure tout au mieux très partielle tandis que, d'autre part, ces tentatives de réglementation ne tiennent pas compte, pour l'instant, des activités de gestion de la sécurité assumées par les départements *in-house* où n'existent ni permis, ni statuts et règlements à peu près standards. C'est essentiellement à ce niveau précis que les craintes exprimées par les tenants de ce que nous pourrions qualifier de l'approche de la méfiance trouvent la plus grande partie de leur confirmation.

Dans ce courant de recherche, il s'en trouve pourtant pour penser qu'une justice "privée" n'est pas sans palier à des lacunes démocratiques associées au système officiel et formel; la recherche montre en effet à quel point les abus sont, là aussi hélas, assez courants, et que l'existence d'un système judiciaire "à deux vitesses" a été prouvé à maintes reprises (ref... Landreville, Luckman, et autres). Devant la toute puissance présumée d'un système de justice formel qui tend très certainement à privilégier certains au détriment d'autres, le recours à une justice moins formelle n'est peut-être pas sans certains avantages: des délais de traitement extrêmement rapides, l'absence de trace stigmatisante telle qu'un casier judiciaire,

la possibilité donnée à un individu de négocier un dédommagement selon des modalités qui lui conviendraient plus, pour ne donner que ces exemples. Malheureusement, la réalité des pratiques sur le terrain est fort différente.

Disons que si le concept du recours à une justice alternative informelle n'est pas sans intérêts au plan des idées, il n'est pas non plus sans soulever quelques problèmes très concrets:

1) ce genre de procédures peut à la limite fonctionner tant et aussi longtemps qu'elles garantissent au moins les mêmes droits à un individu - sur le plan des principes légaux et sur la possibilité concrète de les faire valoir - que ce à quoi il serait en mesure de s'attendre dans le cadre d'une procédure légale formelle. Les données empiriques tirées de notre propre recherche de même que celles qui ont été réalisées en Europe montrent à quel point, dans les faits, on assiste beaucoup plus souvent à une atténuation considérable de la possibilité pour un individu soupçonné, de faire valoir ses droits.

2) mais, qui plus est, cette atténuation de la possibilité de faire valoir ses droits est encore plus importante lorsque des procédures relevant d'une conceptualisation "privée" de la justice - ententes à l'amiable, par exemple - sont assorties d'un recours à une procédure formelle: c'est le cas des "lettres d'avocats" que reçoivent des clients de magasins surpris à voler aux étagères; dans ces lettres, on leur stipule que moyennant remboursement du montant volé, on ne poursuivra pas, sans dire que la seule poursuite ainsi réglée est la poursuite civile, et sans leur dire évidemment, que la poursuite au criminel, elle, suit son cours. Ayant admis sa "culpabilité" en acceptant de rembourser le magasin, l'individu n'a plus aucune possibilité de nier sa culpabilité au criminel par la suite.

3. Un aperçu sommaire de notre stratégie de recherche ainsi que de quelques résultats fragmentaires.

L'ensemble de notre projet de recherche se subdivise en deux phases principales : la première, actuellement presque terminée au niveau de la collecte des données et de leur traitement, touche les aspects les plus concrets de ce secteur d'activités. Il s'agit donc essentiellement de dresser un portrait le plus fidèle possible des diverses dimensions du champ, de la gestion de la sécurité dans les entreprises québécoises aux types de problématiques vécues par ces entreprises et les moyens qu'elles prennent pour y faire face. La seconde partie de la recherche est actuellement en cours; il s'agit dans ce cas-ci de procéder, par une analyse quantitative, à l'élaboration d'un registre des pratiques qui ont cours dans le milieu de la sécurité privée. Si la première partie de la recherche est, disons, plus terre à terre, la seconde se veut une sorte d'éclatement de l'objet de départ dans une perspective sociétale large. Je vais vous détailler sommairement nos stratégies de recherche et les résultats escomptés.

3.1 – Première partie de la recherche.

Le tout premier objectif de cette partie plus empirique de notre démarche consiste à effectuer un inventaire le plus complet possible des constituantes du champ de la sécurité privée. Nous entendons partir des diverses évaluations partielles disponibles actuellement, tout d'abord afin d'en révéler les limites (notamment pour ce qui est de la partie comprise par les départements internes), pour ensuite compléter cet inventaire à l'aide d'un recoupement des données disponibles à ce sujet (qu'il s'agisse des études prospectives du type de celle réalisée par Desgayé, des données de recensement, du fichier des entreprises du Québec, des études de marché et toute autre étude pertinente). La seconde étape de cette première partie de la recherche consiste à dresser l'aperçu complet des tâches réalisées par la sécurité privée en établissant une répartition des budgets et du personnel – les employés à temps plein et les employés à temps partiel – pour ces diverses tâches. En parallèle, nous réalisons un sommaire comparatif des niveaux de scolarité du personnel employé par le domaine, les programmes existants, leurs forces et leurs faiblesses, entre la situation québécoise et ce que l'on sait de la situation dans les autres provinces canadiennes. En réalisant ce sommaire, nous établissons parallèlement un état des lois, permis et statuts des fonctions du personnel oeuvrant dans le domaine de la sécurité.

Diverses approches méthodologiques ont été mises à contribution afin de réaliser ces objectifs, soit, une revue exhaustive des données statistiques existantes, une étude de marché réalisée en croisant les données publiques, les données de recensement et un sondage téléphonique auprès des compagnies à contrat et des entreprises qui possèdent leur propre service et/ou département de sécurité.

3.2 – Deuxième partie de la recherche.

L'objectif général de la seconde partie de notre démarche consiste essentiellement à coupler les données obtenues lors de la première à un état des pratiques réelles dans le monde de la sécurité privée. Nous nous intéressons tout particulièrement aux interfaces officielles et officieuses entre ce monde et les diverses instances du système pénal, qu'il s'agisse de l'appareil policier ou des instances de l'administration de la justice. Nous tentons d'établir comment ces rapports ont évolué depuis l'amorce de la tendance croissante à utiliser une surveillance par le biais de moyens technologiques avancés, une tendance parallèle à l'insertion des tâches de surveillance dans la gestion générale des risques industriels dans les entreprises, qu'elles soient publiques ou strictement privées. Nous considérons avec un intérêt tout particulier les écarts potentiels entre les mandats et les obligations formelles, et les pratiques quotidiennes. Au terme de cette étape, un rapport établira le bilan des connaissances ainsi établies et proposera une réflexion approfondie sur ce que ces connaissances nous permettent d'appréhender dans un avenir à moyen et long terme.

La démarche méthodologique privilégiée ici est essentiellement d'ordre qualitatif; nous couplons les données issues d'entrevues semi-directives à celles obtenues par des observations participantes sur le terrain en une analyse de contenu.

3.3- Quelques résultats préliminaires

Je vous présente ici un aperçu des résultats préliminaires de nos démarches sur le terrain des pratiques en sécurité privée. Il s'agissait d'abord et avant tout de rencontrer les responsables des départements de sécurité interne de quelques entreprises importantes de Montréal. Le questionnement que nous avons par rapport aux pratiques étaient, au cours de cette phase, essentiellement d'ordre intuitif : il nous fallait, avant de proposer un questionnement déductif, aborder le domaine de la façon la plus large possible. C'est ainsi que nous avons été amené à interviewer ces responsables de la sécurité privée en abordant avec eux une série de thèmes très généraux. Cette approche nous a donné l'occasion, pendant des entrevues se déroulant sur une période de une à deux heures, de dresser un premier portrait des pratiques en gestion de sécurité.

- Un marché complexe et hétérogène

En première analyse, il appert que la gestion de la sécurité diffère d'une entreprise à l'autre. Les besoins en sécurité des entreprises varient selon les secteurs industriels dans lesquels elles opèrent, selon leur environnement interne et externe et selon l'importance qu'elles accordent à la question.

Dans l'entreprise, la sécurité peut être considérée comme un passif plus ou moins encombrant. Il s'agit en fait de dépenses d'opération qui ne rapportent pas de profits directs. Ce fait explique en partie que les firmes investissent peu dans la formation de leurs employés en sécurité et qu'elles se satisfont globalement des standards minimaux exigés par les compagnies d'assurances. En terme de bénéfices indirects, une bonne gestion de la sécurité interne prévient et limite la perpétration d'actes susceptibles d'engendrer des pertes économiques et matérielles. La grosseur, la sophistication et le degré d'élaboration d'un département de sécurité interne dépendent d'une part, des coûts qui y sont rattachés, et d'autre part, des bénéfices indirects que l'entreprise en retire.

Les données tirées de notre terrain de recherche nous montrent que les structures des départements de sécurité sont très variables. Certaines entreprises ont un département interne de sécurité mais font affaire avec des agences à contrat pour la majeure partie des tâches de sécurité (gardiens, enquêteurs et consultants). D'autres entreprises consacrent la totalité de leurs ressources en sécurité au travail d'enquête et disposent de leur propre programme de formation. Des entreprises engagent des firmes à contrat mais selon des modalités où les agents rendent des comptes d'abord et avant tout à l'entreprise et non à leur agence; leurs tâches

s'apparentent ainsi à ce que l'on retrouve en sécurité interne. Finalement, il y a certaines entreprises privées dont le département de sécurité est composé de constables spéciaux (qui ont le titre d'agents de la paix), des constables également experts en prévention des incendies et en gestion des crises.

- Les pratiques

La principale responsabilité d'un département de sécurité interne est de déterminer et de combler les besoins en sécurité de l'entreprise. Certaines données internes et externes à l'entreprise servent de base à la détermination de ces besoins en sécurité. En voici quelques exemples :

- le taux de criminalité de la ville où se trouve l'entreprise,
- le secteur d'activité de l'entreprise,
- le chiffre d'affaire de l'entreprise,
- le nombre d'employés et
- l'analyse des délits passés

Une fois que les besoins sont cernés, le département de sécurité propose un plan de mesures destiné à y répondre. Deux choix s'offrent alors : accorder le contrat à une agence, ou engager et former du personnel à l'interne. Dans plusieurs entreprises, on tend à privilégier le second choix puisque la pratique en est beaucoup moins réglementée, et qu'il permet de mettre en place un système de sécurité entièrement adapté aux besoins spécifiques de l'entreprise.

- Les zones grises

Nos entrevues nous ont permis de détecter certaines pratiques à tout le moins irrégulières dans les départements de sécurité interne. Comme la plupart des directeurs de sécurité sont d'anciens policiers municipaux, provinciaux ou même d'anciens militaires, ils ne sont pas sans conserver et voire même utiliser leurs contacts privilégiés avec d'ex collègues de la sécurité publique; l'existence de ces réseaux informels se traduit par des échanges plus ou moins soutenus d'informations. Ainsi, par exemple, un directeur du département de sécurité d'une grosse compagnie d'assurance nous a très candidement avoué accéder régulièrement aux informations contenues dans les systèmes CRPQ et CPIC. Soulignons au passage que cet ancien policier des forces armées canadiennes n'avait aucune idée du caractère illégal de ce genre de démarche.

Nous avons également appris que les agents de sécurité de certaines entreprises procèdent à des arrestations (ce qui est permis en autant que l'infracteur ait été pris en flagrant délit), mais qu'ils poussent l'interprétation de leur mandat jusqu'à lire ses droits à la personne interpellée. Ces pratiques irrégulières sont tolérées en grande partie parce qu'elles garantissent, en raison de la pression ainsi exercée sur les infracteurs, que la plupart des délits sont réglés à l'interne et que les mécanismes de renvoi au système pénal sont utilisés en toute dernière instance. On peut comprendre que ces pratiques résultent en partie des coûts liés à la mise en

branle d'une procédure judiciaire mais également aussi à la publicité négative pouvant entacher la réputation.

- Réglementation et professionnalisme

Bien que le domaine des pratiques en sécurité privée soit, somme toute, assez peu réglementé, il ressort de nos premières analyses que ces lois sont en règle générale ignorées ou non respectées par les acteurs du milieu. On peut penser que le manque de professionnalisme et l'ignorance du personnel ne sont pas en soi des signes de mauvaise volonté; ils résultent plutôt d'un niveau de formation déficient et du contexte flou de la déontologie des pratiques dans ce milieu.

3.4 – Les résultats de la partie quantitative de notre recherche

Je ne vous en donne ici encore une fois qu'un aperçu, les résultats plus complets ayant fait l'objet de panneaux d'affichage hier ici. Ces résultats font suite à un sondage téléphonique réalisés auprès d'un échantillon aléatoire stratifié des entreprises de la grande région de Montréal, soit l'Île de Montréal et les régions de Longueuil et de Laval. Voici les grandes lignes de nos résultats :

- **Entre les différents modes de gestion de la sécurité dans les entreprises montréalaises, une grande majorité de celles-ci se satisfont du niveau minimal de surveillance requis par les compagnies d'assurance, soit par le biais d'un système d'alarme et de contrôle des entrées et des sorties (parfois couplé, dans le cas des petits détaillants, à un système de surveillance vidéo en circuit fermé).**
- **Lorsque l'on opte pour une gestion plus complexe, ce sont essentiellement les agences à contrat qui s'accaparent du plus gros des tâches en sécurité (à 63%) bien que l'existence de départements de sécurité interne demeure somme toute assez important (à 29%); une petite part des entreprises (8%) vont également être dotée d'un département interne tout en déléguant certaines de ces tâches à des agences contractuelles.**
- **Si l'on s'attarde aux différents types de gestion de la sécurité selon les secteurs d'activité, deux de ces secteurs ressortent de l'ensemble, celui du commerce de détail et celui de la construction. Dans le premier cas, les tâches de surveillance sont essentiellement confiées à des agences à contrat, tandis que dans le second, la question de la gestion de la sécurité demeure une préoccupation tout au plus minimale (à 87%). On peut comprendre ce phénomène en terme de niveau de risque de victimisation, nettement plus élevé dans le commerce de détail, une activité sédentaire, au contraire de celui de la construction, nettement plus sporadique et essentiellement saisonnière.**

- Les principales tâches en sécurité vont varier selon que l'on ait affaire à un département de sécurité interne ou à une agence engagée à contrat. Dans le premier cas, on assiste à un couplage des systèmes de prévention des incidents au système de surveillance, le tout étant de plus en plus incorporé au système informatique de l'entreprise. Dans ce cas précis, on préfère alors engager des spécialistes de la gestion de ces systèmes, plutôt que de confier ces éléments relativement délicats à des agents externes. Par contre, l'essentiel des tâches des agences contractuelles demeurent encore actuellement de l'ordre de la surveillance par des gardes en uniforme.
- Malgré ces éléments, il demeure encore que la plupart des entreprises n'ont qu'une idée relativement vagues des types de problématiques qu'elles rencontrent au chapitre de leur sécurité, de même que celles qu'elles pourraient éventuellement rencontrer. Il est donc peu étonnant de constater que la part du budget consacré à cette question constitue encore aujourd'hui une part des frais généraux fixes dans la répartition des dépenses des entreprises.

Conclusion

Notre travail est actuellement en cours, et les résultats plus complets publiés au courant de l'été 2000, sous la forme de rapport de recherche; bien entendu, c'est également au cours de l'été que des publications scientifiques seront rédigées et proposées pour évaluation à des revues spécialisées.



Les principaux enjeux associés au projet de loi no. 88 sur la sécurité privée.

Par **Sylvain AYOTTE**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La police et la sécurité privée

www.cicc.umontreal.ca

***Résumé :** La conférence abordera les motifs en fonction desquels une réforme législative était rendue nécessaire, elle traitera du contenu du projet de loi et des enjeux qui lui sont sous-jacents, de même que des suites qu'il y aura lieu de donner à l'adoption d'une loi cadre en matière de sécurité privée.*

Monsieur Alain,
Monsieur Colas,
Monsieur Manning,
Monsieur Déry,
Chers amis,

J'ai la conviction que le Ministère a été invité à participer à cet atelier afin que vous soit brièvement présenté le projet de loi no. 88, Loi sur la sécurité privée, déposé à l'Assemblée nationale par le ministre de la Sécurité publique, le 16 décembre 2004. Comme nous disposons de peu de temps, j'irai assez rapidement au cœur du sujet.

Vous me permettrez cependant quelques remarques préliminaires.

« Un service de police et des entreprises de sécurité privée ont un arrangement. La police informe le personnel préposé à la prévention des pertes des commerçants des tendances de la criminalité qui se dessinent dans leur secteur et qui peuvent toucher leurs entreprises. De son côté, le personnel préposé à la prévention des pertes partage avec la police certaines informations pouvant être utiles concernant des activités criminelles. »

« Les agents de sécurité privée patrouillent des lieux publics comme les centres commerciaux, tandis que certains corps policiers assurent à contrat des services de sécurité à l'occasion d'événements privés. »

Ces affirmations ne sont pas le fruit d'une vision futuriste, mais des faits réels observés à l'échelle canadienne, lesquels s'inscrivent d'ailleurs dans un courant nord-américain.

Il y a bien sûr plusieurs facteurs qui expliquent le développement croissant de la sécurité privée au Québec, au Canada, ainsi qu'à l'étranger.

Le vieillissement de la population est un phénomène qui rattrape la plupart des sociétés occidentales. En vieillissant, on éprouve de plus en plus le besoin d'être sécurisé, surtout dans des sociétés où depuis une vingtaine d'années, nous avons enregistré des sommets au plan des phénomènes criminels. En 2001, 27% des Canadiens déclaraient avoir changer leur routine pour éviter des endroits à risque et 21% affirmaient avoir installé un dispositif de sécurité dans leur résidence.

En parallèle à cette insécurité croissante de la population, de plus en plus, les entreprises se soucient de la protection de leurs biens et de la défense de leurs investissements. Dans bien des cas, il s'agit même de la protection des informations stratégiques de l'organisation.

Bien sûr, l'importance du traitement médiatique que l'on accorde à la criminalité, de même que l'exposition offerte aux activités terroristes, dont le paroxysme fut atteint avec les événements du 11 septembre 2001, semblent également des facteurs indirects importants qui contribuent à l'essor de la sécurité privée.

Enfin, il faut bien l'avouer, les sociétés sont de plus en plus exigeantes envers les organisations policières. À ce titre, la lutte au crime organisé, de même que les efforts destinés à contrer les crimes contre la personne trônent au sommet de la liste des priorités policières.

En fonction d'une telle toile de fond, il n'est donc pas surprenant que les différentes branches de l'industrie de la sécurité privée aient connu un essor aussi important au cours des dernières années. Il n'est également pas surprenant que l'industrie et le ministère de la Sécurité publique aient convenu, il y a près d'une décennie déjà, d'entreprendre une réflexion sur le devenir de la sécurité privée et de la mesure de son encadrement.

Il a toujours été bien compris de tous les intervenants que la pierre angulaire d'une réforme de l'encadrement de l'industrie de la sécurité privée est le déploiement d'une loi cadre. *La Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité* et les règlements afférents datent maintenant de 1962. Non seulement cette loi ne couvre plus l'entièreté des champs d'activités occupés par les divers intervenants de l'industrie de la sécurité privée, mais les mesures d'encadrement qui sont incluses à la loi actuelle ne permettent plus d'assurer un encadrement efficace, moderne et adapté aux besoins de l'industrie, comme du public.

Mon exposé portera sur trois thèmes précis :

- ✓ Un rappel des démarches ayant précédé la réforme entreprise;
- ✓ Le contenu du projet de loi proprement dit;
- ✓ L'état d'avancement du projet de loi et les suites qu'il y aura lieu d'y donner.

I. Les démarches préalables à la réforme entreprise

- En 1995, un comité consultatif est créé. Le rapport de ce comité est déposé en 2000 et rendu public en 2001.
- Un livre Blanc sur la sécurité privée est déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2003.
- Il y a tenue d'un colloque par le Conseil du patronat sur le contenu du livre Blanc en février 2004.
- Des consultations publiques à la Commission des institutions sont tenues en février et mai 2004.
- Un recentrage du projet de réforme est engagé en juin 2004.

Une réforme en sécurité privée n'était pas facile dans la mesure où, non seulement les problématiques sont multidimensionnelles, mais en plus, les enjeux diffèrent substantiellement d'un secteur de l'industrie à un autre. Par exemple, les problèmes de formation et d'éthique se posent fort différemment, qu'il s'agisse du secteur de l'investigation ou de celui de l'alarme.

En juin 2004, cinq comités sectoriels ont été créés :

- Alarme et serrurerie
- Sécurité et gardiennage
- Investigation
- Transport des valeurs
- Sécurité interne

Sur les comités « gardiennage » et « investigation », des officiers de la Sûreté du Québec et du SPVM étaient présents.

Les enjeux sur lesquels ont eu à se positionner chacune des industries, sont les suivantes :

- Formation
- Partage des responsabilités
- Éthique et déontologie
- Mécanisme de régulation
- Identification des agents, des uniformes et des véhicules
- Financement de la réforme

L'objectif poursuivi sur ces comités consistait à énoncer des orientations pragmatiques en vue de l'élaboration d'un projet de loi pour dépôt à l'Assemblée nationale à l'automne 2004. Concrètement, chacun des cinq comités devait et a effectivement déposé au ministre un rapport pour le 10 septembre 2004.

II. Le contenu du projet de loi

Quatre grands objectifs ont animé l'élaboration du projet de loi :

- Encadrer la pratique actuelle dans le respect des responsabilités de chacun;
- Contribuer à améliorer les pratiques en sécurité privée;
- Renforcer la protection du public;
- Moderniser la législation.

Actuellement :

- Seulement deux secteurs sur cinq sont l'objet d'un encadrement minimal par la Loi;
- Il n'existe pas de normes en matière de formation;
- Il n'existe pas de règles d'éthique;
- Le Ministère est dans l'incapacité de vérifier l'intégrité des propriétaires et actionnaires des entreprises de sécurité privée;
- Il est impossible de s'assurer que les agents de la sécurité privée, dans le cadre de leurs fonctions, ne sont pas associés à une transaction commerciale sous le sceau de la sécurité.

Dans l'ensemble, les diverses dispositions qui composent le projet de loi visent donc à contribuer à une professionnalisation accrue de l'industrie. De plus, conformément à l'une des missions fondamentales du ministère de la Sécurité publique, elles ont également pour objectif d'assurer la protection du public.

Dans cette optique, le projet de loi se propose d'abord d'élargir le champ d'application actuellement prévu dans la *Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité*, afin d'y intégrer les différents secteurs qui composent aujourd'hui de fait l'industrie de la sécurité privée.

Ainsi, en plus du gardiennage et de l'investigation, il prévoit assujettir certaines activités des secteurs de la sécurité électronique (alarme et surveillance électronique), de la serrurerie, du transport des valeurs et des services-conseil en sécurité. Ainsi, les agents et les agences ou entreprises intervenant dans ces secteurs seront assujettis à la Loi et devront disposer des permis afférents.

Il importe ici de préciser que contrairement à la loi en vigueur, le projet de loi prévoit assujettir également les agents de sécurité et d'investigation à l'emploi des services internes de sécurité des entreprises. Comme ceux-ci effectuent des tâches

similaires à celles des agents à l'emploi d'agences de sécurité ou d'investigation, le Ministère considère légitime qu'ils soient soumis au même encadrement que ces derniers, particulièrement en ce qui a trait aux exigences liées à l'intégrité et aux compétences requises. Il en va autrement des entreprises, par exemple commerciales ou industrielles, ayant un service de sécurité interne, dont l'activité première n'est pas d'offrir des services de sécurité.

Par ailleurs, le projet de loi exclue notamment de l'assujettissement un certain nombre d'activités, telles celles des agents de la paix, des enquêteurs nommés en vertu d'une loi pour l'application de la dite loi, les membres d'un ordre professionnel lorsqu'ils sont dans l'exercice de leur profession, les agents de renseignements personnels, etc.

En matière de structure d'encadrement, et il s'agit là d'une mesure fort progressiste, le projet de loi prévoit instituer le Bureau de la sécurité privée. Tout en ne minimisant pas le caractère impératif de la protection du public, le Ministère confie ainsi certaines fonctions de régulation de la sécurité privée à un organisme s'apparentant à un ordre professionnel. Il s'agit du Bureau de la sécurité privée.

Tel que l'énonce le projet de loi, ce bureau aurait notamment pour fonction :

- De voir à l'application de la Loi et de ses règlements;
- De délivrer des permis aux agents et agences de sécurité privée;
- De traiter les plaintes formulées à l'égard de titulaires de permis, c'est-à-dire les agents et les agences;
- D'assurer un rôle en matière de formation;
- De maintenir à jour un registre des titulaires de permis d'agents et d'agences.

Par ailleurs, dans le but d'accroître le niveau de professionnalisme de l'industrie, le projet de loi introduit diverses dispositions qui permettront de s'assurer de la compétence et de l'intégrité des intervenants.

Parmi celles-ci, il faut mentionner l'instauration éventuelle d'une formation de base obligatoire pour l'obtention du permis d'agent. À cet effet, le projet de loi confère au gouvernement le pouvoir de déterminer, par règlement, la formation exigible pour la délivrance d'un permis. Les comités sectoriels de l'été 2004 ont d'ailleurs recommandé au ministre la création de groupes de travail aux fins de réfléchir et proposer les grands paramètres d'un règlement sur la formation en sécurité privée.

Sur le plan de l'intégrité, le projet de loi conserve la vérification des antécédents criminels ainsi que des bonnes mœurs pour tous les demandeurs de permis. Ce contrôle se voit toutefois élargi aux propriétaires d'agences de sécurité privée, y compris aux associés ou actionnaires détenant un intérêt important (10% des actions) dans l'entreprise.

Autre élément intéressant, les agents de sécurité seront tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de respecter des normes de comportement, qui devront être adoptées

par le Bureau et approuvées par le ministre. Ces normes verront à ce que chaque agent adopte une conduite soucieuse de la protection du public et respectueuse des droits et libertés individuelles. Il y sera en outre précisé qu'un agent de sécurité privée ne peut, sous peine de perdre son permis, prendre part à une transaction de nature économique dans le cadre de ses fonctions. Ce qui importe pour le Ministère dans ce genre de problématique, c'est d'éviter qu'un agent soit en quelque sorte au cœur d'une transaction commerciale ou d'une « entente ». « Si vous remettez les effets volés à votre employeur ou si vous les achetez, nous ne porterons pas plainte aux policiers... ». La décision de porter plainte aux policiers n'appartient pas à l'agent de sécurité privée, mais au propriétaire d'un établissement ou à l'employeur d'un travailleur. En d'autres termes, l'agent de sécurité privé, comme l'investigateur, ne doit pas être partie à une entente entre le client et la personne suspectée de méfait.

En ce qui concerne l'identification visuelle, il est aussi apparu important d'insérer, dans le projet de loi, des dispositions permettant au gouvernement d'adopter des règlements portant sur les normes applicables aux pièces d'identification, aux uniformes et aux véhicules des agents. Cette mesure vise essentiellement à permettre au public d'établir une distinction plus claire entre les services publics et privés de sécurité.

Aux fins d'assurer la sécurité du public, le gouvernement pourra de plus exercer un meilleur contrôle sur les équipements utilisés par les agents et les agences, par l'entremise d'un règlement qui pourra prévoir des normes relatives aux équipements et à leurs conditions d'utilisation, notamment quant à la formation requise.

Finalement, toujours à des fins de sécurité publique, le projet de loi prévoit que les titulaires de permis d'agent seraient tenus de dénoncer aux policiers trois types d'infractions jugées graves dont ils sont témoins dans l'exercice de leurs fonctions :

- Les crimes contre l'ordre public et l'État;
- Les infractions relatives au terrorisme;
- Et toute infraction mettant en danger l'intégrité physique d'une personne.

Enfin, le ministre disposera d'un certain nombre de pouvoirs aux fins de faire respecter la Loi. Parmi ceux-ci, il y a les pouvoirs :

- D'inspecter le Bureau;
- D'ordonner la tenue d'une enquête;
- D'ordonner à l'endroit du Bureau;
- D'établir, en certaines circonstances, une administration provisoire du Bureau.

III. L'état d'avancement du projet de loi et les prochaines étapes

À l'heure actuelle et depuis le dépôt du projet de loi, le ministre a tenu deux jours d'audience publique en Commission parlementaire. Tout au plus, il reste encore pour deux à trois journées additionnelles de consultations publiques.

Par la suite, l'adoption du projet de loi en trois étapes pourra être envisagée, conformément au processus législatif. La plus longue de ces étapes, et elle peut être variable, est celle de l'étude du projet de loi article par article. C'est à cette étape que des modifications pourront, le cas échéant, être apportées au projet de loi.

En ce qui a trait aux étapes ultérieures à l'adoption du projet de loi, il y en aura deux autres jugées importantes, soit la mise en place du Bureau de la sécurité privée et la création des comités chargés de réfléchir sur les différentes facettes de la formation en sécurité privée.

Ceci résume donc, de façon très sommaire, les principales dispositions du *Projet de loi no. 88 sur la sécurité privée*.

MERCI



Le rôle du citoyen dans la gouvernance policière – L'expérience québécoise

Par **Serge BARBEAU**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Consultation et mobilisation des citoyens

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : En décembre 2000, le ministère de la Sécurité publique du Québec déposait sa « Politique sur l'approche de police communautaire » laquelle propose aux municipalités et aux organisations policières une approche dynamique de rapprochement et de partenariat avec la communauté afin de faire face aux problématiques d'insécurité et d'incivilité. Cette politique a permis de définir un cadre de référence commun en matière de police communautaire pour l'ensemble des services policiers et des municipalités. Quels sont les mécanismes permettant au citoyen d'influencer le plan annuel du service de police? Quels sont les mécanismes de partage de l'information avec les organismes communautaires et de prévention? Quels sont les mécanismes de collaboration fonctionnelle entre partenaires de la sécurité publique? Que font les dirigeants des services policiers avec l'information recueillie auprès des partenaires et des citoyens? Que pensent les citoyens du rôle que la politique leur réserve? Que pensent les policiers à ce sujet? Voilà autant de questions auxquelles cette communication tentera de répondre!

Groupe de recherche sur le rôle du citoyen dans la gouvernance policière au Québec

Centre International de Criminologie Comparée



Assises de la recherche

- Politique ministérielle en matière de police communautaire:
« ...le rapprochement avec les citoyens passe, bien entendu, par la mise en place et le maintien de réseaux de communication permanents entre les services policiers et les citoyens... Les services policiers doivent favoriser l'expression des besoins de la communauté, ce qui les aide par la suite à établir leurs priorités d'intervention et à choisir des méthodes de travail mieux adaptées. »

Objectifs généraux

- Évaluer de manière empirique le rôle actuel du citoyen dans la gouvernance des services de police.
- Identifier les meilleures pratiques de consultation.
- Concevoir des outils visant à améliorer l'efficacité et le caractère démocratique des pratiques de gouvernance et de consultation existantes.
- Diffuser ces outils et ces procédures auprès des services de police québécois et canadiens, ainsi que dans la communauté.

Notre définition de la gouvernance policière

- Processus **démocratique** de décision, de coordination et de reddition de comptes mis en œuvre par la police, les élus et la société civile (citoyens, entreprises, associations...) dans un objectif de **production et de gestion efficace** de la sécurité publique.

Considérations méthodologiques

- Les participants étaient libres de collaborer à la recherche.
- Le contenu des entretiens étaient enregistrés et traités de façon à garantir l'anonymat aux participants.
- Les entretiens étaient individuels ou en « focus groups ».
- La recherche a été conduite selon les règles d'éthique du Centre International de criminologie comparée.

Les sites de recherche

- Service de Police de la Ville de Gatineau
- Service de Police de la Ville de Joliette
- Service de Police de la Ville de Montréal
- Service de Police de la Ville de Laval
- Service de Police de la Ville de Lévis
- Service de Police de la Ville de Longueuil
- Sûreté du Québec :
 - MRC Antoine-Labelle
 - MRC de Bellechasse
 - MRC de Brôme-Missiquoi
 - MRC Maskinongé

Les formes de consultation

- Six (6) mécanismes de consultation ont été identifiés dans le cadre de notre recherche:
 - Comités de sécurité publique.
 - Sondages.
 - Tables de concertation.
 - « Focus groups ».
 - Le parrainage.
 - Les assemblées publiques.

Quelques constatations

- Comités de sécurité publique:
 - Rôle des citoyens limité et parfois même inexistant.
 - Décalage entre les besoins exprimés par les citoyens et les besoins exprimés par les élus.
 - Agenda influencé par les dirigeants policiers.
 - Rencontres qui sont souvent à huis clos.
 - Grande partie des discussions portent sur des aspects financiers.

Quelques constatations

- Sondages:
 - Rarement utilisés efficacement (coûts).
 - Visent souvent à identifier les niveaux de satisfactions des citoyens sans discrimination par rapport aux utilisateurs des services.
 - La **périodicité** des sondages ne correspond pas avec le processus de planification du service de police.

Quelques constatations

- Tables de concertation:
 - Très populaires.
 - Les objectifs ne sont pas toujours clairs.
 - Les résultats concrets se font attendre.
 - L'instabilité des représentants des organismes incluant les services policiers.
 - Le suivi et le contrôle souvent laissé pour compte.

Quelques constatations

- « Focus Groups »:
 - Méthode qui est peu employée.
 - Doit porter sur un sujet spécifique.
 - Requiert une certaine expertise pour la conduite et l'analyse.
 - Utile pour développer des pistes de solutions.
 - Utilisé pour atteindre les groupes difficiles à rejoindre (groupes culturels, itinérants,..)

Quelques constatations

- Le parrainage:
 - Semble efficace pour établir des liens avec des acteurs sociaux clés.
 - Permet de prévoir l'émergence de certaines problématiques.
 - L'encadrement du processus est inégal.
 - Le suivi des actions est irrégulier.

Quelques constatations

- Les assemblées publiques:
 - Participation souvent liée à l'existence d'une problématique particulière et ponctuelle.
 - Souvent prises en otage par des militants ou des groupes de pression.
 - Pas efficace dans l'identification des besoins réels d'une communauté.

Conclusion

- Les dirigeants policiers sont conscients de l'importance stratégique du rôle du citoyen dans la gouvernance policière.
- Le rôle des citoyens est vu de manière très différente / divergente selon son niveau dans les services policiers.
- Les citoyens ont une attitude mitigée face à leur rôle dans la gouvernance policière.

Conclusion

- L'information recueillie dans les processus existants ne sert pas vraiment au planning annuel des services policiers. Tout au plus, des actions ponctuelles sont opérationnalisées.
- Il existe un scepticisme réel autant chez les policiers que les citoyens sur la valeur concrète de l'implication de ces derniers dans la gouvernance policière.

Partenaires

Ce projet est réalisé grâce au soutien financier du Centre National de Prévention de la Criminalité (C.N.P.C.) dans le cadre de son programme de partenariat en prévention du crime.





L'approche communautaire Ça commence au Cégep

Par **Johanne Blanchette**

Mercredi 1^{er} juin 2005

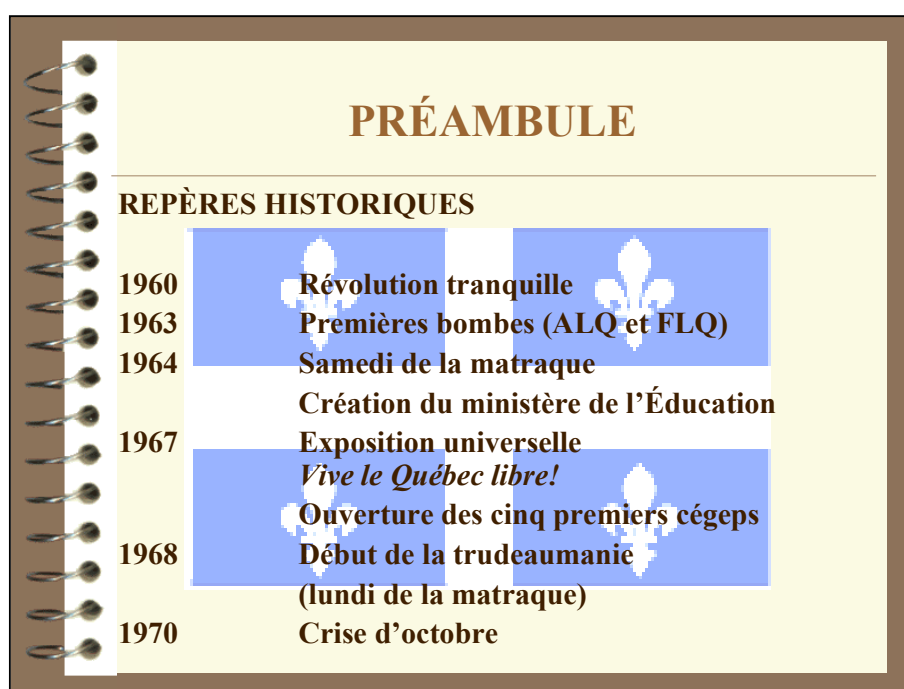
Et qu'en est-il de la formation des policiers ? (2)

www.cicc.umontreal.ca



J'ai décidé d'illustrer ma réponse par une école d'enfants non pas pour exprimer que les étudiants sont jeunes d'esprit mais pour mettre l'accent sur le fait que la thématique police/citoyens est présente dès le début de la formation dédiée aux policiers au Québec.

Pour me permettre de répondre adéquatement à la question posée à cet atelier, il nous faut remonter dans le temps pour comprendre le contexte dans lequel la formation policière s'est retrouvée dans les cégeps au Québec



Pour situer brièvement le contexte historique rappelons quelques événements significatifs

Que se passait-il avant l'arrivée des cégeps pour la formation policière au Québec ???

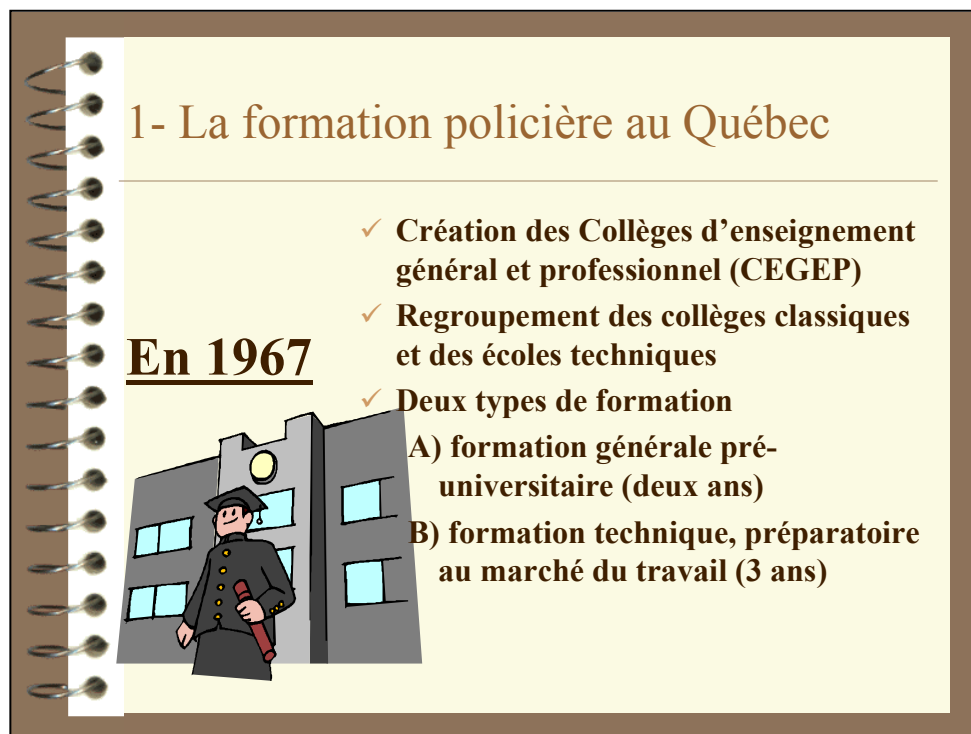
(référence page 3 dans le document du participant)

1- La formation policière au Québec

Avant 1969



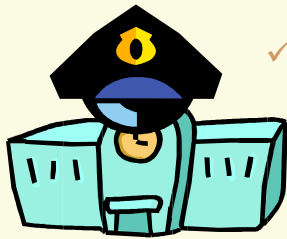
- ✓ La formation : sous la responsabilité des services de police
- ✓ Les exigences scolaires : 9e année
- ✓ Seulement le service de police de la ville de Montréal et la Sûreté du Québec avait une école



Nous avons vu dans les repères historiques que le ministère de l'Éducation a été créé en 1964. Auparavant, les communautés religieuses ont joué un rôle important dans le milieu de l'enseignement. En 1967, on assiste à l'ouverture des cinq premiers cégeps. Aujourd'hui, il y a une cinquantaine réparti à travers le Québec. Il faut attendre encore quelques années avant de voir la porte d'entrée de la formation policière au Québec établie dans les cégeps.

1- La formation policière au Québec

En 1968



- ✓ Création de l'Institut de police du Québec (devenu ENPQ) par le ministère de la Justice
- ✓ La *Loi de la police* y rend obligatoire le stage pour l'exercice de la fonction
- ✓ Deux ans plus tard, les exigences de scolarité passe à une 11^e année

Tous les événements qui se sont déroulés dans la société québécoise durant la décennie des années 60' ont mis en lumière des lacunes importantes dans la formation policière. En 1967, un groupe de travail est constitué en vue de trouver des solutions rapides et efficace à ce problème. Il est sous la présidence conjointe du directeur de l'Organisation de l'enseignement collégial, et du sous-ministre associé à la Justice.

En 1968, la Loi de police crée l'Institut de police du Québec. Et le 16 juin 1969, l'Institut reçoit ses **69** premiers aspirants policiers...

Parallèlement à la création de l'Institut de police, les cégeps accueillent le programme des techniques policières.

L'implantation de la formation policière dans les cégeps au Québec marque une volonté sociale d'exiger une formation plus poussée, plus ouverte et plus professionnelle pour la force de l'ordre. C'est en quelque sorte l'aboutissement d'une période d'ouverture sur le monde qui caractérise le Québec mais aussi une période trouble où les citoyens on fait face à une répression particulière de la part de la police et de l'armée.

Le pari a été lancé qu'il serait plus avantageux pour la formation des futurs policiers et policières d'être dans un environnement décroïsonné à l'intérieur duquel se côtoie la diversité caractéristique de la société et d'être exposés à l'apport de plusieurs disciplines.

Cette décision appuie, d'entrée de jeu, la thématique « Police/citoyen » dans les cégeps...

1- La formation policière au Québec?

Depuis
1969



- ✓ 9 CEGEPS (de 69' à 75') dispensent le programme des Techniques policières au Québec (11 actuellement)
- ✓ Toutes les principales régions du Québec sont couvertes
- ✓ Durée de la formation : 3 ans
- ✓ Durée du stage à l'ENPQ : 15 sem.
- ✓ AEC pour répondre à des cibles d'embauche (depuis 1989)

Deux voies existent donc pour devenir policier.

1- le Diplôme d'études collégiales

les trois années d'études au cégep pour les étudiants provenant du secondaire ou tous ceux n'ayant pas de promesses d'embauche de la part d'un service de police

2- l'Attestation d'études collégiale, d'une durée moindre (actuellement autour de 8 mois) qui s'adresse aux personnes qui ont déjà un Diplôme d'études collégiales ou des études universitaires et qui correspondent à des cibles d'embauches dont la représentation parmi les étudiants des collèges est insuffisante pour répondre aux besoins des services de police.

Deux cibles d'embauche sont visées. Les femmes pour la Sûreté du Québec ainsi que les minorités visibles.

Ces deux trajets mènent l'un comme l'autre au stage à l'École nationale de police.

Vous trouverez à la page 2 du document d'accompagnement l'organisation de la formation policières au Québec.

1- La formation policière au Québec

Une formation générale et multidisciplinaire au cégep

« Se développer comme personne responsable, éveillée à la culture, ouverte d'esprit, rigoureuse et critique, autonome et soucieuse de sa santé »

✓ Département de français, philosophie, anglais, éducation physique, sciences sociales, psychologie, soins infirmiers

✓ Département TAJ : avocats, criminologues et policiers

Que retrouve-t-on dans les cégeps???

Tous les étudiants doivent y recevoir une formation générale.

Pour ce qui concerne les étudiants en techniques policières, plusieurs disciplines sont mises à contribution.

De plus, au sein du département, on retrouve trois disciplines d'enseignement (le domaine policier, le droit et la criminologie)

1- La formation policière au Québec	
GRILLE DE COURS	
Français (4)	✓ Psychologie (2)
Philosophie (3)	✓ Sociologie (2)
Anglais (2)	✓ Droit (6)
Éducation physique (3)	✓ Matières policières (11)
Cours au choix (2)	✓ Criminologie (6)
	✓ Éducation physique (5)
	✓ Stage, prévention des incendies, soins d'urgence, conduite préventive (1)

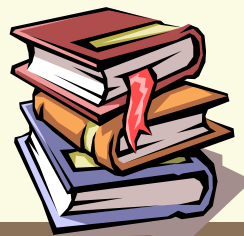
Voici, en bref, la formation reçue à travers les trois années de formation. Pour obtenir la ventilation complète des cours par session, vous n'avez qu'à consulter le site du Collège de Maisonneuve à l'adresse suivante :

http://www.cmaisonneuve.qc.ca/programmes/tpo/tpo_2.html

2- Comment a évolué la formation dans les CEGEPS?

Entre 1986 et 1987

1^{er} révision du programme



- ✓ Observation et ses méthodes
- ✓ Ressources communautaires
- ✓ Sociologie des différenciations sociales
- ✓ Techniques de communication
- ✓ Un stage de 60 heures en milieu policier

2- Comment a évolué la formation dans les CEGEPS?

LE PROGRAMME insère, dans son cursus, des cours pour outiller le policier à faire face à une société plus complexe et plus diversifiée...

C'EST AUSSI LORS DE CETTE RÉVISION, QU'UN STAGE D'OBSERVATION A ÉTÉ AJOUTÉ AFIN DE PERMETTRE AUX ÉTUDIANTS DE PRENDRE CONSCIENCE DE LA RÉALITÉ DU TRAVAIL POLICIER IMPLIQUANT LES QUARTS DE TRAVAIL, L'ATTENTE DES ASSIGNATIONS, LA RÉPONSE AUX APPELS, LE STRESS ET LA TENSION DE L'ATTENTE DES ÉVÉNEMENTS À COUVRIR.

2- Comment a évolué la formation dans les CEGEPS?

En 1995

2^e révision du programme

approche par compétence



✓ Le point de départ du programme, ce sont les tâches et conditions d'exercice de la fonction de travail

✓ 37 compétences – CEGEP

✓ 5 compétences – ENPQ

La philosophie d'intervention

=

L'approche communautaire

(se référer à la page 4 et 5 du document du participant pour la liste des compétences au complet)

Réussite du DEC en techniques policières

=

le diplômé, est capable de suivre le programme de formation de l'IPQ (devenu ENPQ), au terme duquel il sera capable, d'exercer les tâches et responsabilités du policier patrouilleur **avec pour fondement l'approche communautaire, la résolution efficace et efficiente des problèmes, le respect du citoyen et des règles de déontologie**

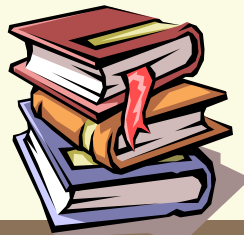


2- Comment a évolué la formation dans les CEGEPS?

En 2005

3e révision

Actualisation



- ✓ Pas de grands changements. Questions sur éthique et déontologie.
- ✓ Intervention lors de facultés affaiblies
- ✓ Enquête criminelle lors de délits mineurs
- ✓ La travail avec les élus
- ✓ Le partenariat et le service à la clientèle

La dernière révision met en lumière que le programme élaborée en 1995 répond bien aux exigences de la profession actuelle. Ce qui est questionné, c'est principalement les notions d'éthique et de déontologie. Il a été jugé que le volet déontologie est bien couvert par le programme de 1995 et qu'il faut envisager l'ajout de notions relatives à l'éthique. Il faut aussi s'ajuster aux changements survenus à la suite de la réorganisation de la carte policière et des niveaux de services. L'ensemble des patrouilleurs vont avoir des responsabilités plus grandes en enquête lors de délits mineurs. C'est donc une nouvelle compétence qui sera mise en œuvre tout comme l'intervention lors de facultés affaiblies. On devra également s'assurer de bien couvrir les habiletés nécessaires au travail avec les élus. Quant au partenariat et au service à la clientèle, il s'agit de maintenir le cap.

Finalité et les buts du programme



« Les policiers-patrouilleurs sont les premiers intervenants sur les scènes de divers événements, incidents ou accidents. Ils doivent ainsi assurer la sécurité de la population, maintenir la paix, protéger la vie et la propriété, prévenir le crime, appliquer les lois criminelles et pénales, protéger les jeunes en situation de compromission et traduire les contrevenants devant les tribunaux. **Ils sont également appelés à informer et à conseiller les citoyens, à les orienter vers les ressources appropriées, à sécuriser les victimes d'actes criminels, à agir comme médiateurs ou conciliateurs lors de conflits mineurs, à arrêter les criminels,** à dresser des constats d'infraction, à recueillir des éléments de preuve, à produire divers rapports et à témoigner devant les tribunaux.

Dans le cahier de programme produit par le ministère de l'Éducation, voici ce qu'on y retrouve quant à la finalité et aux buts du programme en techniques policières.

Finalité et les buts du programme



Les policiers-patrouilleurs sont le plus souvent appelés à réagir rapidement tout en faisant preuve de jugement. Ils doivent en tout temps respecter les chartes des droits et libertés, les lois et règlements, la déontologie policière ainsi que les règles de discipline de leur organisation.

Leur travail s'effectue dans un contexte de police professionnelle de type communautaire axée sur la qualité du service à la clientèle, la recherche de partenariat, la concertation avec les élus et la recherche de solutions durables aux problèmes d'incivilité et de criminalité. »

Programme des techniques policières. Ministère de l'Éducation du Québec. 2005. p. 53

Je crois avoir fait la démonstration que la philosophie d'intervention du programme d'étude en techniques policières repose sur la thématique Police/citoyens...

C'est du moins ce qu'on retrouve dans les documents officiels et ce qui ressort de l'évolution du programme à travers les années.

Maintenant, il serait temps de regarder comment cela s'exprime dans la réalité de tous les jours de la part des professeurs et des étudiants.

J'ai fait un court sondage auprès des professeurs et des étudiants afin de connaître comment cette approche est perçue et véhiculée « sur le terrain ».

J'ai demandé aux professeurs trois questions :

- 1- Quelle place occupe l'approche communautaire dans leur enseignement, que font-ils concrètement?
- 2- Quels sont les réactions des étudiants envers cette approche?
- 3- Quel défi cela représente-t-il dans leur enseignement?

À eux la parole.

3- La parole aux professeurs

A. (ce qu'ils font)

Fonctions et organisations policières

- l'approche au sein des services de police

« On présente les différents services de police et la place importante qu'occupe cette approche au sein de ceux-ci. »

Intervention lors d'événements criminels

- sensibilité aux situations répétitives

« À la suite de simulations, on insiste sur le développement de réflexes à déceler la répétition d'actes criminels. On fait aussi travailler les étudiants à partir de cas connus en résolution de problèmes publiés dans la revue *Intersection*. »

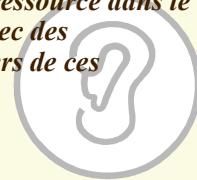
3- La parole aux professeurs

A. (ce qu'ils font)

Ressources communautaires et travail policier

- la connaissance et la référence au réseau social

« On aborde l'importance de bien connaître le réseau de ressources sociales afin de répondre convenablement aux besoins de la communauté, d'être en mesure d'y référer les personnes qui en ont besoin, de développer des liens avec les intervenants des diverses ressources pour solidifier le filet social. Les étudiants sont également appelés à offrir un certain nombre d'heures d'implication bénévole au sein d'une ressource dans le but d'initier une expérience de collaboration avec des intervenants ainsi qu'un contact avec des usagers de ces ressources communautaires. »



3- La parole aux professeurs

A. (ce qu'ils font)

Situation de crise et techniques d'intervention

➤ **une intervention complète**

« Dans l'ensemble des simulations auxquelles participent les étudiants, ces derniers doivent non seulement faire preuve d'autorité lorsque la situation l'exige mais aussi tenir compte des besoins exprimés par les personnes en cause. »

Opérations planifiées ou dirigées

➤ **les avantages de bien connaître la population**

« On insiste sur l'importance d'avoir une connaissance profonde de la clientèle qui lors des situations d'urgence peut aider grandement à l'intervention. »



3- La parole aux professeurs

A. (ce qu'ils font)

Stratégies d'interventions préventives et communautaires

➤ **expérimentation de la résolution de problèmes**

« On fait participer les étudiants à une résolution de problèmes réelle en jumelant les équipes à un policier parrain dans un service de police. Les étudiants passent par toutes les étapes du processus dont l'analyse de la situation et le travail en partenariat avec les personnes concernées dans la communauté. »



3- La parole aux professeurs B. (et la réaction des étudiants?)

Les côtés positifs

- ✓ Le message passe mieux qu'auparavant puisque tous les professeurs prennent en charge l'enseignement de cette philosophie
- ✓ Cette approche est valorisée au sein des services de police, ce qui confère une plus grande crédibilité à son enseignement



J'ai déjà eu le privilège d'enseigner un cours qui s'intitulait :

Prévention et relations communautaires avant la révision du programme par compétence. Ce cours se donnait en 3e année... rendus à ce stade, les étudiants ont développé une forte cohésion entre eux.

Les cours donnés par des criminologues ont toujours eus un peu moins la cote que les cours de droit et les cours de matières policières.

Essayer de parler d'approche communautaire en 3e année alors qu'ils arrivent au terme de leur formation et sont anxieux de leur entrée à l'Institut (de l'époque) était une entreprise suicidaire.

Il est évident qu'il y a eu une évolution depuis ce temps.

Le fait que l'approche communautaire est devenue la philosophie d'intervention d'un bout à l'autre de la formation a contribué grandement à cette évolution tout comme le fait que les services de police au Québec prône maintenant plus activement cette approche. Les critiques, car il y en a toujours sont maintenant un peu plus nuancées...

3- La parole aux professeurs B. (et la réaction des étudiants?)

Les côtés négatifs

- ✓ On oppose encore la répression et la prévention
- ✓ L'approche communautaire est perçue comme étant « faire des relations publiques »
- ✓ Ce n'est pas de la VRAIE POLICE, police bonbon
- ✓ Contamination par d'autres policiers et étudiants



Selon les professeurs, il existe toujours une résistance parmi les étudiants. Elle est moins généralisée qu'auparavant et les principaux éléments en sont les suivants :

3- La parole aux professeurs B. (et la réaction des étudiants?)

Situation de crise et interventions policières

➤ Une réaction diversifiée

« Un certain nombre d'étudiants adhèrent, d'entrée de jeu, à l'approche communautaire. Pour d'autres, l'adhésion à ce modèle s'élabore plus lentement car ils sont encore largement influencés par le modèle traditionnel. Pour certains d'entre eux, il ne s'agirait que d'une mode passagère. Heureusement, de plus en plus, les étudiants sont capables de reconnaître la pertinence de cette approche et l'importance de l'appliquer dans leur futur milieu de travail. »



Les étudiants sont davantage capables de faire la part des choses...

Ils sont plus équilibrés dans leurs propos...
(C'est ce que nous verrons plus loin...)

3- La parole aux professeurs

C. (comment relever le défi?)

- ✓ *Montrer des exemples concrets en résolution de problèmes*
- ✓ *Mettre l'accent sur le mariage entre la répression et la prévention au sein d'une même intervention*
- ✓ *Axer l'enseignement sur le service à la clientèle*
- ✓ *Faire témoigner des policiers qui appliquent cette approche*
- ✓ *Faire la promotion de cette philosophie lors des rencontres d'information sur le programme ainsi que dans les outils promotionnels afin d'attirer des personnes répondant au profil recherché*



Comment relever le défi de la poursuite de l'enseignement de l'approche communautaire malgré la résistance qui continue de se faire sentir???

En premier lieu... il faut continuer de le faire, ne pas baisser les bras, et y croire...

Quant à des stratégies particulières pouvant être mis de l'avant :

(référence : les points mentionnés sur l'acétate)

Il faut aussi ajouter que l'évolution de la pensée des étudiants se poursuit à l'École nationale de police et dans les services de police. Un de nos collègues policiers à avouer qu'à l'époque où il a fait le cours de ressources communautaires, ce cours lui puait au nez (tel est son expression) alors que maintenant, il comprend l'importance de l'approche préconisée dans ce cours

Il est temps maintenant de passer la parole aux étudiants :

Je leur ai posé plusieurs questions et j'en retiens trois que vous trouvez les réponses complètes aux pages 6 à 11 du document du participant

1- Que pensez-vous de l'approche communautaire?

2- Êtes-vous satisfait de la place qu'occupe cette approche dans la formation?

3- Que retenez-vous des messages transmis par les professeurs?

À eux la parole

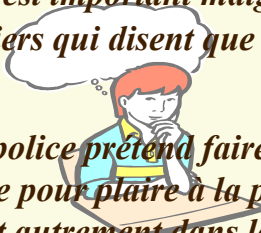
4- La parole aux étudiants

A. (sur l'approche communautaire)

Étudiants de 2e année

« Je trouve que c'est important malgré qu'il y a plusieurs policiers qui disent que ça ne sert à rien. »

« Je crois que la police prétend faire de la police communautaire pour plaire à la population mais qu'il en est tout autrement dans la réalité. Les policiers n'ont pas assez de moyens pour pouvoir travailler en résolution de problèmes. »



Dans la première citation, l'étudiant affiche une capacité de prendre position en faveur de l'approche même si c'est dévalorisé par d'autres policiers.

Dans la deuxième citation, l'étudiant ne se contente pas simplement de s'exprimer en faveur ou non de l'approche communautaire mais il propose une analyse pour expliquer le fossé entre le discours et la pratique.

4- La parole aux étudiants

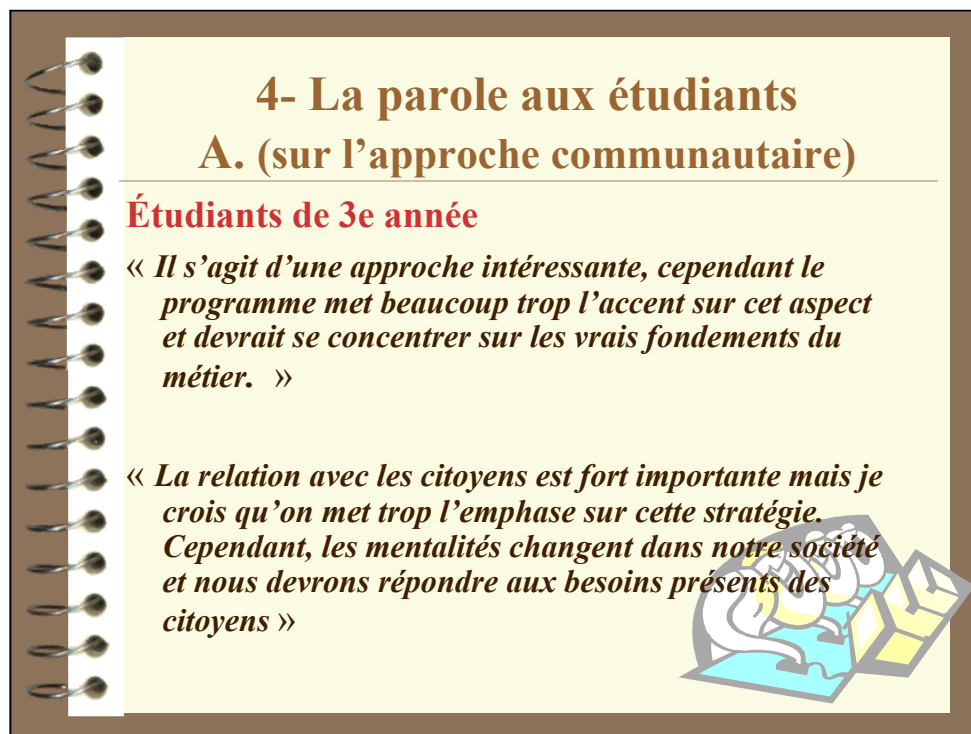
A. (sur l'approche communautaire)



Étudiants de 2e année

« *C'est une excellente approche. Je crains cependant que les citoyens qui sont sélectionnés sur des comités de partenariat et de résolution de problèmes peuvent facilement oublier les besoins des marginaux et des groupes culturels moins nombreux et qu'il y ait certaines formes d'injustice. Par exemple, des citoyens font pression pour chasser l'Accueil Bonneau de leur quartier. »*

Ici, on se prononce en faveur... tout en ayant une capacité de mettre en lumière les aspects sur lesquels on doit être vigilant pour réellement respecter les besoins de chacun.



Maintenant regardons quelques commentaires d'étudiants de 3e année.

ET qu'est-ce que les vrais fondements du métier???

Il faut comprendre qu'au cégep, il s'agit de la première étape de la formation policière. D'autres compétences plus « techniques » seront abordées à l'École nationale mais en ayant toujours comme toile de fond l'approche communautaire.

Les étudiants de 3e année seraient-ils un peu « tannés » d'entendre parler de cette thématique???

Ces citations ont l'avantage de démontrer que la thématique fait réellement partie de leur formation... trop même selon eux...

4- La parole aux étudiants

B. (satisfaction envers la place de cette approche)

Étudiants de 2e année

« Non, beaucoup trop long inutilement. »

« Je crois que la formation est un peu trop axée sur la police communautaire. Les notions sont très théoriques et s'éloignent des mesures applicables en pratique. »

« Oui, je crois qu'il y a une grosse amélioration depuis quelques années et que la police est appelée à changer de part les nouveaux policiers sortant des collèges. »



Alors, vous avez ici, le style direct en guise de premier commentaire

En deuxième, on dénonce le fait que les notions sont trop théoriques. C'est certain qu'il faut commencer par la théorie avant de l'appliquer. Et les étudiants de 2e année n'ont pas eu l'occasion concrète d'appliquer avec un cas réel en jumelage avec un service de police l'application de la résolution de problème.

Dans le troisième commentaire, l'étudiant ou l'étudiante comprend non seulement l'évolution de la préoccupation de la thématique police/citoyens mais également l'apport important des « recrues » pour influencer la culture policière à ce propos.

4- La parole aux étudiants

B. (satisfaction envers la place de cette approche)

Étudiants de 3e année

« On pourrait alléger un peu cette forme d'intervention car lorsqu'on fait des simulations on dirait qu'on a peur de procéder à des arrestations et on dirait qu'on ne connaît pas assez notre droit donc on devrait mettre davantage l'accent sur cet aspect. »

« Pendant les trois années d'étude au collège, nous n'avons pas le choix. La police communautaire est le cœur de la formation. »



On entend depuis quelques temps parler d'une certaine peur de la part des jeunes policiers à intervenir de façon coercitive lorsque nécessaire. Ce commentaire attribue cette «difficulté» au fait qu'on mette trop l'accent dans la formation sur l'approche communautaire... est-ce possible aussi que les craintes de se retrouver en déontologie depuis que la « société » est devenue plus rigoureuse à l'égard des comportements policiers répréhensibles soit une des causes de cette difficulté???

Ce qui est certain, c'est que les étudiants éprouvent de la difficulté à intégrer les différentes facettes du travail policier. Pour eux, être plus « communautaire » est en opposition avec l'application de l'aspect aussi répressif du travail policier. Lorsqu'on doit procéder à une arrestation, il faut le faire... mais est-ce possible de le faire tout en respectant les personnes en cause???

4- La parole aux étudiants

C. (quel est le message retenu?)

« *L'important ce n'est pas d'arrêter des voleurs mais de faire de la résolution de problèmes.* »

« *Soyez ouvert d'esprit, Cherchez des solutions durables aux problèmes. N'ayez pas peur de sortir des sentiers battus.* »



Je n'ai retenu que deux réponses de la part des étudiants qui ont particulièrement attiré mon attention.

La première tente de défaire la vision « médiatisée » de la police.

La seconde fait appel au potentiel humain des étudiants.

Ce qui nous conduit déjà à la clôture de cette présentation

CONCLUSION

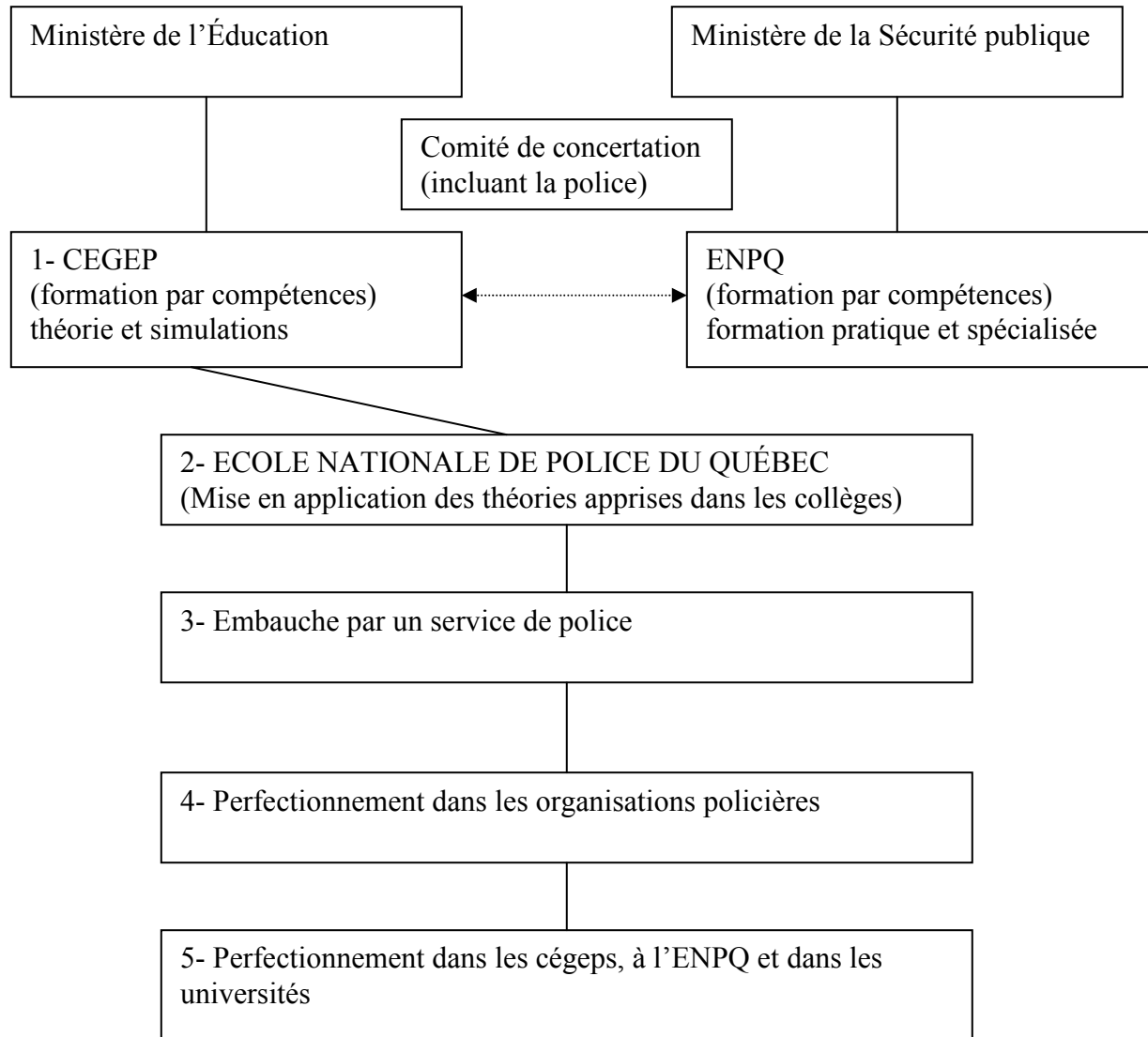
La responsabilité de la formation collégiale est, entre autres choses, d'éveiller les futurs policiers, qui souvent n'ont pas encore été témoins de la misère humaine, à ce que les individus peuvent vivre.

Également, il est important de les éveiller à la réalité de la société qui dépasse largement l'image souvent simpliste véhiculée par les médias entre « les bons et les méchants ».

Le principal outil du policier demeurera toujours le jugement et sa principale qualité, le respect.



ORGANISATION DE LA FORMATION POLICIÈRE AU QUÉBEC



Pour situer brièvement le contexte historique, quelques repères...

1960 : Élection de Jean Lesage. Début de la révolution tranquille

1961 : À la suite de la publication des *Insolences d'un frère Untel* qui dénonce le système scolaire sous tutelle religieuse, Jean Lesage met sur pied la Commission Parent

1962 : On commence la construction du métro à Montréal

1963 : l'Armée de libération du Québec (ALQ) et le Front de libération du Québec (FLQ) font sauter leurs premières bombes

1964 :

- « Samedi de la matraque ». À l'occasion de la visite de la reine Élisabeth II, on assiste à une répression policière brutale exercée contre une foule sans armes
- Création du Ministère de l'Éducation : « S'instruire, c'est s'enrichir » (Paul Gérin-Lajoie)

1967 :

- Exposition universelle de Montréal
- Visite de Charles de Gaulle ; « Vive le Québec, libre! »
- Ouverture des cinq premiers cégeps
- René Lévesque fonde la Mouvement Souveraineté-Association

1968 :

- Pierre Elliott Trudeau devient premier ministre. Début de la trudeumanie.
- Lundi de la matraque : 290 personnes sont arrêtées pendant le défilé de la Saint-Jean-Baptiste à Montréal.

1969 : Le maire de Montréal, Jean Drapeau fait adopter un règlement antimanifestation. Il est désormais interdit de manifester dans les rues de Montréal.

1970 :

- Élection de Robert Bourassa du parti libéral.
- La crise d'Octobre. Le FLQ kidnappe le diplomate britannique, James Richard Cross et plus tard le ministre du Travail et de la main-d'œuvre, Pierre Laporte.
- Pierre Elliott Trudeau décrète la *Loi des mesures de Guerre*
- L'armée canadienne prend le contrôle complet du Québec et procède à 457 arrestations de citoyens considérés suspects (comédiens, chanteurs, poètes, écrivains, journalistes, syndicalistes, etc.). L'armée s'installe pour assurer la protection des quartiers riches et des édifices gouvernementaux.

Tiré de Chronologie de l'histoire. <http://pages.infinit.net/histoire/quebech6.html>

La formation en techniques policières
Liste des compétences identifiées et validées à la suite
de l'analyse de la situation de travail tenue en 1995

Responsabilité des CÉGEPS

1. Analyser la fonction de policière-patrouilleuse ou policier-patrouilleur
2. Appliquer des notions de criminologie au travail policier
3. Appliquer des notions et des techniques de base de la communication dans un contexte d'interventions policières
4. Situer les rôles et les responsabilités de la police dans le système juridique du Québec
5. Appliquer des connaissances relatives aux organisations policières, à la déontologie et à la discipline
6. Utiliser des méthodes d'observation
7. Interagir avec des clientèles différenciées
8. Interagir avec les membres de son organisation
9. Appliquer des notions de droit privé dans le contexte d'interventions policières
10. Exercer des activités policières à l'intérieur d'opérations planifiées ou dirigées
11. Dispenser des soins d'urgence en tant que premier répondant
12. Appliquer des connaissances relatives à l'intervention policière auprès des jeunes en difficulté
13. Interagir avec des clientèles appartenant à diverses communautés culturelles et ethniques
14. Établir la commission d'un crime
15. Appliquer des techniques de criminalistique
16. Utiliser la technologie informatique
17. Se défendre contre des coups frappés
18. Utiliser des ressources communautaires
19. Effectuer des interventions policières d'aide ou d'assistance à l'occasion d'incidents mineurs
20. Exercer les pouvoirs et devoirs de la police en matière pénale

21. Gérer le stress inhérent au travail policier
22. Effectuer des interventions de contrôle et de dissuasion liées à la criminalité
23. Appliquer des techniques de prévention et de lutte contre les incendies
24. Se défendre dans des combats corps à corps
25. Concevoir et appliquer des stratégies d'interventions préventives et communautaires
26. Appliquer des techniques spécialisées de communication policière
27. Analyser et communiquer une preuve d'infractions pénales
28. Appliquer des techniques d'intervention auprès de personnes en état de crise
29. Exercer les pouvoirs et devoirs de la police en matière de sécurité routière
30. Conduire un véhicule de façon préventive
31. Maîtriser une personne violente
32. Situer le rôle de la policière ou du policier et des autres parties dans le processus judiciaire et la réinsertion sociale
33. Effectuer des interventions policières en rapport avec des boissons alcooliques, des drogues et des stupéfiants
34. Exercer les pouvoirs et devoirs de la police en matière de lois du Québec et de règlements municipaux
35. Effectuer des interventions policières à l'occasion d'événements criminels
36. Effectuer des interventions policières liées à la circulation et aux accidents routiers
37. Répondre aux exigences physiques propres au travail policier

Responsabilité de l'Institut de Police du Québec (devenu l'École nationale de police du Québec)

38. Effectuer des activités de patrouille
39. Appliquer des techniques d'interventions physiques particulières au travail policier
40. Effectuer des poursuites et des interventions de véhicules routiers
41. Utiliser des armes à feu
42. Participer à des opérations de maintien de la paix lors de manifestations et émeutes

Sondage exécuté auprès d'étudiants de 2^e année et de 3^e année dans le programme des Techniques policières du Collège de Maisonneuve – printemps 2005.

***Question :** Les services de police ont engagé des réformes en profondeur afin de raffermir un lien devenu fragile avec les citoyens. On parle maintenant de stratégies de police communautaire, de police de proximité ou encore de police de résolution de problèmes. Qu'en pensez-vous ?*

Réponse d'étudiants de 2^e année

- C'est bien parce qu'en parlant c'est mieux que d'utiliser ses bras (étudiante).
- C'est vraiment une bonne chose parce que c'est la population qui peut nous aider à réduire la criminalité.
- Je suis pour cette stratégie mais je crois que les policiers n'ont pas toujours toutes les ressources et les connaissances pour l'appliquer.
- Bonne approche mais pas possible dans tous les quartiers.
- C'est bien, la communauté commence à nous considérer beaucoup plus humains et les gens sont moins réticents à nous aider.
- Ayant fait mon stage, j'ai réalisé que cette stratégie fait beaucoup de mécontent dans les services policiers.
- Je suis totalement d'accord avec l'idée de faire de la police communautaire. Cela peut créer de meilleurs liens avec les citoyens. Pour ce qui est de la résolution de problèmes, cela ne sera pas toujours facile mais les services de police doivent régler les problèmes à plus long terme.
- Je crois que c'est une excellente chose. C'est important pour les agent(e)s de connaître leur communauté afin de mieux cibler les problématiques.
- Je trouve qu'il est nécessaire que la police ait un bon partenariat avec la population si elle veut régler des problèmes.
- C'est une bonne chose surtout si c'est fait correctement par les policiers.
- C'est un peu difficile à intégrer, les policiers ont beaucoup à faire mais le changement peut se faire graduellement.
- Je trouve que c'est important malgré qu'il y a plusieurs policiers qui disent que ça ne sert à rien.
- C'est plus efficace que la police traditionnelle.
- Je crois qu'il est important pour les policiers de se rapprocher de la population, je crois aussi qu'il y a beaucoup de chemin à faire.
- Je crois que c'est une très bonne idée, un bon début mais en pratique c'est à travailler.
- Je crois que la police dit faire de la police communautaire pour plaire à la population mais qu'il en est tout autrement dans la réalité. Les policiers n'ont pas assez de moyens pour pouvoir travailler en résolution de problèmes.
- C'est une excellente approche. Je crains cependant que les gens qui vont représenter les citoyens oublient les marginaux et les groupes culturels moins nombreux et qu'il y ait certaines formes d'injustice. Par exemple : les citoyens qui font pression pour chasser l'Accueil Bonneau de leur quartier.

Question : Les services de police ont engagé des réformes en profondeur afin de raffermir un lien devenu fragile avec les citoyens. On parle maintenant de stratégies de police communautaire, de police de proximité ou encore de police de résolution de problèmes. Qu'en pensez-vous ?

Réponse d'étudiants en 3^e année

- C'est bien car on est là pour répondre aux besoins des gens. Cependant, on est aussi là pour protéger la population et donc procéder à des arrestations. Au Canada, les peines ne sont pas assez sévères.
- Je pense que les citoyens sont d'excellentes sources d'information et qu'un rapprochement avec les citoyens est important.
- Justement la police communautaire aide les policiers à faire un meilleur travail et à avoir des meilleures informations concernant les quartiers et leur population.
- J'y crois, peu à peu les résultats devront paraître.
- C'est bien de créer des liens avec les citoyens et de proposer des solutions à long terme mais l'accent est peut-être trop grand
- Je crois que c'est une bonne idée. Ça ajoute des tâches et on ne s'ennuiera pas.
- C'est très bien, impliquer les citoyens va donner plus d'information à la police et augmenter la confiance des citoyens
- La relation avec les citoyens est fort importante mais je crois qu'on met trop d'emphasis sur cette stratégie. Cependant, les mentalités changent dans notre société et nous devons répondre aux besoins présents des citoyens.
- Je trouve que c'est une très bonne chose car c'est le meilleur moyen d'apprendre à connaître les gens de son secteur. Ainsi, il est plus facile de déceler la criminalité de son secteur et avoir de bons partenaires.
- Je crois qu'il s'agit d'un bon mouvement des services policiers mais il faut penser au fait qu'on ne peut toujours l'appliquer.
- Je crois que la police s'oriente trop vers ce type de travail et que cela est causé par un manque d'investissement dans les services sociaux. Les policiers ne doivent pas prendre la place des travailleurs sociaux.
- Les stratégies de police communautaire sont plus ou moins réussies. Par exemple, à Montréal, en créant les PDQ, ils ont restreint le nombre de policiers par poste. Certains postes occupés n'ont donc plus d'effectifs pour réellement interagir avec le public.
- Il s'agit d'une approche intéressante, cependant le programme met beaucoup trop l'emphasis sur cet aspect et devrait se concentrer sur les vrais fondements du métier.
- Je suis très d'accord car veut, veut pas, pour mettre le citoyen de notre côté, il faut l'impliquer, le respecter et collaborer. À l'école, on nous en parle trop, c'est démoralisant.
- Je crois que c'est une bonne méthode pour avoir un meilleur lien avec les citoyens. Par contre, il ne faut pas oublier que le métier de policier c'est aussi faire de la répression.
- Je crois que l'on a seulement mis un nom à l'approche. Je crois que ce système a toujours été fonctionnel. Il était seulement différent.
- Je suis pour un rapprochement avec le citoyen sans pour autant tomber dans l'extrême nous restons la police et nous ne pouvons être le meilleur ami de chaque citoyen.
- C'est un très bon moyen de régler certaines situations et de faire de la prévention.

- Il y a encore du chemin à faire mais belle théorie sur papier.

Question : Êtes-vous satisfait de la place qui est réservée à cette philosophie d'intervention dans la formation collégiale ?

Réponse d'étudiants de 2^e année

- Non, je crois que très peu de policiers sont formés selon la demande du marché du travail.
- Non, il y en a trop.
- Oui.
- Oui, c'est bien assez.
- Oui.
- Oui, je trouve cela parfait mais il faudrait plus la mettre en pratique parce que en théorie c'est simple mais l'appliquer c'est plus compliqué.
- Pour l'instant, je trouve qu'on en parle plus ou moins et dès que ces formes de stratégies font partie d'un discours ce sont les aspects négatifs qui ressortent.
- Non, beaucoup trop long inutilement.
- Plus ou moins, je crois qu'on devrait en parler plus et élaborer davantage sur sa constitution et sa fonction.
- Non, peu d'information sont assimilées par les étudiants dans les cours où il y a un intérêt marqué sur cette stratégie.
- Absolument.
- Je crois que la formation est un peu trop axée sur la police communautaire. Les notions sont très théoriques et s'éloignent des mesures applicables en pratique.
- Oui, je crois qu'on en parle beaucoup.
- Oui, je suis satisfait.
- Oui.
- Oui, ça nous permet de nous familiariser plus tôt.
- Oui, je crois qu'il y a une grosse amélioration depuis plusieurs années et que la police est appelé à changer de par les nouveaux policiers sortant des collèges.
- Oui.
- Oui, par contre la mettre en œuvre de façon concrète serait intéressant.
- Oui
- Oui, je crois même qu'elle en prend un peu trop au profit de la véritable formation technique.
- Je crois que la formation est trop axée sur la police communautaire et que l'intervention policière y est négligée. La résolution de problème y est enseignée de façon trop vague.

Question : *Êtes-vous satisfait de la place qui est réservée à cette philosophie d'intervention dans la formation collégiale ?*

Réponse d'étudiants de 3^e année

- On pourrait alléger un peu cette forme d'intervention car lorsqu'on fait des simulations on dirait qu'on a peur de procéder à des arrestations et on dirait qu'on ne connaît pas assez notre droit donc on devrait mettre davantage l'accent sur cet aspect.
- Oui, on en parle beaucoup.
- Oui, je peux dire que nous apprenons assez d'éléments concernant cette approche.
- Amplement, en plus nous avons des professeurs qualifiés et passionnés.
- Peut-être un peu trop de place par rapport à d'autres notions importantes.
- Oui.
- Oui, c'est parfait de même.
- Oui, cependant, certains cours sont inutiles à mes yeux. Je mettrais plus d'importance sur l'intervention et le droit.
- Oui, c'est suffisamment présent dans notre formation. Il ne faudrait pas y augmenter le temps consacré.
- Trop de place
- Oui, juste un cours sur la police communautaire, c'est assez. C'est utile mais c'est plate.
- Oui, nos cours nous permettent très bien de découvrir c'est quoi.
- En général, oui. On en parle dans la majorité de nos cours.
- Quand à moi, elle est trop grande. La formation devrait être axée sur la pratique (simulation) des acquis que nous faisons.
- Plus ou moins, je trouve qu'on y met beaucoup trop de temps.
- Oui, je crois qu'elle est suffisante. Dans tous les cours, tous les professeurs en font mention. Elle est omniprésente.
- Pendant les trois années d'étude au collège, nous n'avons pas eu le choix. La police communautaire est le cœur de la formation policière.
- Oui, mais il y en a assez maintenant.

Question : Quel est le message principal que vous retenir de la part des professeurs depuis le début de la formation ?

Réponse d'étudiants de 2^e année

- Qu'il faut être performant tant sur le plan physique que mental pour faire ce travail.
- De choisir d'être et de rester un bon policier sans profiter de notre pouvoir.
- Respectez la clientèle et toujours prendre chaque intervention une à une et non pas partir dans l'idée qu'une situation similaire se règlera toujours de la même façon.
- Respect, persévérance et amour pour ce métier.
- Que c'est un emploi passionnant mais difficile sur le plan psychologique et qu'il faut être un modèle de perfection pour la population.
- Devenir une police communautaire en utilisant l'approche en résolution de problèmes.
- Si la passion n'y est pas on va rapidement se blaser du métier et même détester cela.
- Si vous êtes dans la police pour le salaire oubliez ça.
- La police ce ne sont plus des gros bras mais des oreilles et des cerveaux.
- La police a changé.
- Prendre au sérieux le rôle social du policier, son image (ne pas faire de gestes pouvant nuire à la réputation de tous).
- Pour être un bon policier on doit être en mesure de répondre aux besoins de tous. On doit s'adapter à chacun et ne jamais s'imposer.
- Pouvoir et devoir, apprendre.
- Il faut être fait pour le métier, il faut être respectueux et avoir du bon sens, il faut maîtriser ses connaissances.
- De parler aux gens, de sortir du véhicule et de marcher.
- Le métier policier est très amusant, agréable. Que ça gagne plus qu'un prof. Qu'il faut être attentif, prêt lors d'une intervention.
- C'est une belle profession mais complexe.
- C'est un métier passionnant.
- Rapprochement avec le citoyen, empathie, connaissance des lois et jugement lors de l'application.
- Que le métier de policier est le plus beau métier au monde.
- La police est un travail psychologique, notre outil principal est notre aptitude à communiquer
- Soyez ouvert d'esprit. Cherchez des solutions durables aux problèmes. N'ayez pas peur de sortir des sentiers battus.

Question : Quel est le message principal que vous reprenez de la part des professeurs depuis le début de la formation ?

Réponse d'étudiants de 3^e année

- Prendre des notes, être sécuritaire, suivre le processus, respecter les droits.
- Soyez professionnel, police communautaire.
- Respecter les lois et les gens, avoir confiance en soi.
- Toujours analyser la situation avant d'entreprendre quoi que ce soit.
- Être gentil avec le monde c'est toujours payant (sincère). La sécurité avant tout.
- La théorie et la pratique c'est deux choses différentes.
- Avoir confiance en nous et toujours être intègre dans nos gestes posés. Avoir un bon jugement.
- Dans toutes les situations prendre le temps de réfléchir avant d'agir et de prendre le temps de faire des bons rapports.
- Si possible, utiliser la résolution de problèmes dans les interventions.
- Professionnalisme et honnêteté.
- C'est le plus beau métier du monde.
- Qu'il faut toujours être professionnel et que la communication est un de nos outils des plus efficaces.
- Que les ressources communautaires sont là pour sauver le monde. Ils idéalisent trop à mon avis. Les ressources ont leurs raisons d'être mais ne peuvent pas plus changer le monde que les autres.
- L'important ce n'est pas d'arrêter des voleurs mais de faire de la résolution de problèmes.
- Police communautaire.
- Qu'il faut être minutieux et faire attention à chaque petit détail. Que la police est le plus beau métier du monde.
- De parler de nos problèmes. Faire attention au burn-out. Que c'est la plus belle profession.
- Vive le communautaire. C'est un beau métier.
- Faire attention de ne pas être blasé. Surveiller l'imprévisible.
- Nous allons dans la police pour aider le monde. Être honnête, sincère, etc.
- Que la police communautaire c'est très important. Qu'il faut être persévérant pour faire ce qu'on veut dans la vie. Qu'il faut pratiquer pour réussir.



Et qu'en est-il de la formation des policiers à la Sûreté du Québec?

Par **Suzanne Boucher**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Qu'en est-il de la formation des policiers ?

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Pour se rapprocher du citoyen, la Sûreté du Québec applique la « police de proximité ». Cette approche communautaire s'appuie sur cinq fondements, lesquels peuvent être utilisés à toutes les opérations policières. Un tour d'horizon des différentes activités de formation offertes aux patrouilleurs, enquêteurs et gestionnaires, pour les sensibiliser et les outiller à cette approche sera présenté.*

On peut dire, d'entrée de jeu, que la formation des policiers à l'approche de police de proximité n'est pas née de la dernière pluie; bien au contraire. Par contre, cette approche a d'abord été transmise aux patrouilleurs et ceci va transparaître tout au long de la présentation.

Notre présentation comporte quatre parties. Dans un premier temps, nous présenterons un bref historique de l'arrivée de la police de proximité au sein de la Sûreté du Québec. Par la suite, deux phases se dégageront soit l'implantation de la police communautaire puis la consolidation du modèle de police de proximité. Nous terminerons notre présentation par des éléments de prospective envisagés pour la police de proximité à la Sûreté du Québec.

Historique de la police de proximité à la Sûreté du Québec

Avant d'aller plus loin, précisons la mission de la Sûreté du Québec. En tant que police nationale, la Sûreté du Québec concourt, sur l'ensemble du territoire québécois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la préservation de la vie, de la sécurité et des droits fondamentaux des personnes ainsi qu'à la protection de leurs biens. La Sûreté du Québec soutient aussi la communauté policière, coordonne des opérations policières d'envergure, contribue à l'intégrité des institutions étatiques et assure la sécurité des réseaux de transport qui relèvent du Québec.

Pour réaliser ses mandats, la Sûreté compte sur une équipe de près de 7000 membres dont 5136 policiers et 1588 civils.¹ Cet effectif est réparti sur l'ensemble du territoire québécois en fonction des dix régions administratives qui constituent les districts.

L'étalement géographique, la diversité des mandats et le nombre des ressources humaines vous situent un peu plus en ce qui a trait à l'ampleur que revêt la formation dans notre organisation.

C'est en 1987 que la Direction des relations communautaires adopte une nouvelle philosophie d'intervention. En effet, c'est le début de l'approche communautaire où l'on reconnaît l'importance de la participation active et soutenue de la communauté, dans toute sa diversité, comme étant un élément essentiel à la réalisation de notre mission.

Nous verrons plus loin que des obligations légales viennent encadrer l'implantation de la police de proximité. Cependant, on se rend compte que la Sûreté du Québec avait entamé le virage de police de proximité bien avant le lancement de la politique ministérielle.

Plusieurs éléments viennent favoriser l'émergence et l'implantation de la police de proximité, en voici quelques-uns :

▪ 1989	Création des comités consultatifs;
▪ 1991	L'approche stratégique en résolution de problèmes;
▪ 1992	Modifications à la fiscalité municipale;
▪ 1997	Modifications à la Loi de police;
▪ 2000	Politique ministérielle sur la police communautaire.

Voici quelques mots afin de mieux situer chacun de ces éléments.

1989- Création des comités consultatifs

Ces comités ont pour objectif d'assurer un lien privilégié de communication entre la Sûreté du Québec et la clientèle. Ils visent à identifier les attentes et besoins locaux ainsi qu'à maintenir une consultation systématique avec le milieu.

1991- L'approche stratégique en résolution de problèmes

On assiste à l'émergence de cette approche qui suggère une nouvelle façon d'intervenir. Cette dernière favorise les initiatives des policiers et s'inscrit comme un des fondements de la police de proximité.

1992- Modifications à la fiscalité municipale

Devant l'augmentation des coûts pour assurer la sécurité publique, le gouvernement décide que les municipalités desservies par la Sûreté du Québec doivent désormais payer pour ces services. Le client devient payeur et veut avoir son mot à dire. C'est alors une nouvelle dynamique qui

¹ Ces chiffres sont tirés du *Rapport annuel de gestion 2004-2005*.

s'installe entre le corps policier et la population. Ces changements influenceront les modifications à venir en ce qui concerne la révision de la Loi de police.

1997- Modifications à la Loi de police

En lien avec l'augmentation de la participation financière des municipalités aux coûts de la sécurité publique, des ententes seront désormais signées entre le ministre de la Sécurité publique et les MRC (Municipalités régionales de comté). De là, on assiste à la création des *Comités de sécurité publique* pour répondre aux besoins exprimés par les élus.

Voyons, dans ce contexte, comment s'articule la formation à la police de proximité dispensée à la Sûreté du Québec.

2000- Politique ministérielle sur la police communautaire

Après avoir mené des sondages auprès des organisations policières sur leur intérêt à l'égard de la police communautaire, le Ministère a convié, en février 2000, de nombreux partenaires des milieux municipaux, policiers et communautaires à une rencontre pour définir les enjeux que devrait poursuivre une telle politique.

À la suite de cette première consultation, le Ministère a déposé, en mai 2000, un projet de politique ministérielle sur l'approche de police communautaire qui a été ensuite soumis à une consultation élargie auprès de l'ensemble des intervenants impliqués en sécurité publique.

Phase I :

1988-1999 : Vers une police communautaire

L'implantation du modèle et les premières formations.

1988-1995 La formation des préposés aux activités de relations communautaires

Cette formation constitue les premiers pas vers une police communautaire. Chaque poste identifie un *préposé aux activités de relations communautaires (PARC)* qui jouera le rôle d'animateur pour différentes activités de prévention que ce soit, une conférence dans une école au sujet de la drogue, l'alcool ou toute autre demande.

On peut dire que cette façon de faire cristallisait l'intervention autour d'un policier, soit le *préposé aux activités de relations communautaires*.

1992-1993 Formation pour les directeurs de poste

La première formation offerte aux directeurs de poste vise à les préparer à leur nouveau rôle en lien avec l'avènement des comités consultatifs.

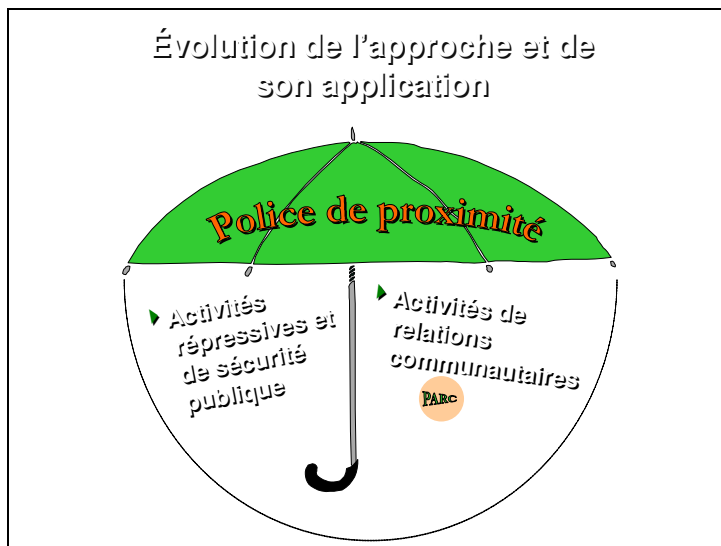
Comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs éléments favorisent le rapprochement entre les services de police et la population qui est en fait le client. Les directeurs reçoivent un message clair de l'État-major sur l'importance d'implanter le modèle de police de proximité. Cette tendance s'inscrit dans l'implantation de l'approche communautaire où la participation active de la population par le biais de ces comités est considérée comme un élément essentiel à la réalisation de la mission de la Sûreté du Québec.

En 1997, ces comités seront abolis et remplacés par les *Comités de sécurité publique* (CSP) lors des modifications à la Loi de police. Toutefois, ces entités demeurent un canal de communication privilégié entre la Sûreté du Québec et la population.

L'évolution de l'approche et de son application

L'expérience du modèle de police de proximité reposant sur les *préposés aux activités de relations communautaires* a eu pour effet de susciter une réflexion. Celle-ci a mené à l'élaboration d'un modèle d'intervention différent.

L'image ci-dessous illustre l'évolution de l'approche et de son application.



On constate ici que la police de proximité prend la forme d'un parapluie qui ne s'intéresse plus uniquement aux activités de relations communautaires mais aussi aux activités répressives et de sécurité publique. Ainsi, l'objectif n'est plus de faire de la police de proximité, mais que le modèle devienne simplement une façon d'exercer le travail de policier.

À ce moment, le défi s'avère beaucoup plus vaste et implique l'ensemble du corps policier, et ce, à tous les niveaux. Tous doivent s'approprier cette philosophie pour l'appliquer dans leur travail. L'évolution de l'approche aura beaucoup d'influence sur la formation à dispenser. Ainsi, tous les membres du corps de police, et pas seulement les patrouilleurs, doivent être sensibilisés aux fondements de la police de proximité.

Formation de base pour les patrouilleurs et les gestionnaires

Voici maintenant la séquence selon laquelle le développement et la diffusion de la formation ont eu lieu.

1995-1996 Recherche et développement du modèle et expériences pilotes

À la suite de la transformation du modèle de police de proximité, tous les patrouilleurs et leurs gestionnaires recevront une formation de base axée sur les 5 fondements de la police de proximité.

Des expériences pilotes ont eu lieu dans deux postes du district de l'Outaouais et ont permis d'apporter les ajustements nécessaires avant de déployer la formation de base à l'ensemble des patrouilleurs et des gestionnaires.

Lors de la formation de base, l'accent est mis sur les grands principes qui encadrent la police de proximité soit :

- Présence policière familière;
- Qualité de service aux citoyens;
- Partenariat avec la population;
- Consultation de la clientèle;
- Approche stratégique en résolution de problèmes.

1997-1999 : Lancement officiel de la police de proximité et début la formation à l'ensemble des patrouilleurs.

1997 : Formation sur le service à la clientèle et la présence familière

Cette formation d'une journée aborde les points suivants :

- Le service à la clientèle et l'approche communautaire;
- La qualité du service : ça veut dire quoi?;
- Information sur la diversité sociale;
- Quelques situations critiques concernant différents types de clients ou de fournisseurs;
- Les valeurs reliées à une police professionnelle de type communautaire.

1998: Formation à l'approche stratégique de résolution de problèmes

Une formation d'une journée présente cette approche sociopréventive. Celle-ci vise à identifier dans un premier temps, des événements répétitifs. Par la suite on enseigne aux policiers l'importance de prendre le temps de remonter à la source de l'évènement et trouver des solutions durables afin que cessent ces appels répétitifs.

1999: Formation sur la gestion des appels

Cette formation, offerte aux patrouilleurs, avait pour objectif d'améliorer la gestion du temps et des déplacements en vue d'offrir une meilleure qualité de services.

La gestion des appels qui permet d'attribuer un ordre de priorité aux appels reçus constitue une nouvelle façon de faire. Cette dernière opère une révolution dans le travail des policiers en permettant une plus grande planification de leur journée. Ils peuvent ainsi se dégager du temps d'intervention.

Phase II :

2000-2004 : La consolidation du modèle de police de proximité

Pourquoi parler de consolidation du modèle de police de proximité? Rappelons-nous tout d'abord que la politique ministérielle sur la police communautaire est entrée en vigueur en 2000. De plus, dès 2001, la *Loi sur l'organisation des services policiers* modifiait la *Loi sur la police* et ouvrait la porte aux débuts des intégrations de sûretés municipales par la Sûreté du Québec. Nous verrons aussi que la Sûreté du Québec a intégré une section sur la police de proximité dans son programme d'accueil pour les nouveaux patrouilleurs. De plus, une nouvelle formation pour les gestionnaires sera dispensée.

2001 : La mise à jour de la formation de base est donnée aux patrouilleurs

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle formation est développée où cette fois on reprend les cinq fondements de la police de proximité en y associant les différentes tâches des policiers. On cible ici les tâches plus spécifiques de la fonction de patrouilleur.

Quelques constats ressortent de cette nouvelle phase de formation. On constate en effet que les principes de base sont compris et acceptés par la majorité des patrouilleurs. Par contre, ces derniers manifestent le besoin d'outils concrets pour faire face aux nouvelles tâches générées par l'approche de police de proximité.

Les patrouilleurs nomment, par exemple, le besoin de formation pour se préparer à donner des conférences, le besoin d'outils concrets pour mieux utiliser l'approche stratégique de résolution de problèmes, pour rendre leur travail plus visible sans pour autant se retrouver avec une surcharge de travail (planification, préparation, etc.).

Précisons qu'en ce qui concerne le maintien et le développement des compétences des patrouilleurs, quatre jours de formation sont prévus annuellement pour chaque patrouilleur et on y compte un volet qui traite de la police de proximité. On y aborde les éléments suivants :

- Élargissement du modèle aux interventions répressives;
- Élaboration d'objectifs d'amélioration en fonction des réalités locales;
- Utilisation des outils de la police de proximité (Ex. : aide pour préparation aux rencontres de partenariat, de parrainage, etc.).

2001 : La mise à jour de la formation de base est donnée aux unités spécialisées

La même formation que celle dispensée aux patrouilleurs est adaptée et donnée, cette fois, aux unités et escouades spécialisées. Plus précisément, il est question de présenter les cinq fondements de la police de proximité en y associant les tâches plus spécifiques se rapportant aux unités et escouades spécialisées.

Les constats se révèlent être tout autres. Au point de départ, les policiers des escouades spécialisées ne se gênaient pas pour dire que « *ce n'est pas leur genre de distribuer des cahiers à colorier...* ». Ce commentaire illustre bien leur perception de départ en ce qui concerne la police de proximité. On se rend compte qu'avant la formation, cette approche ne leur semblait aucunement en lien avec leur travail quotidien.

Par contre, la formation sur les fondements de la police de proximité en lien avec leur travail leur a permis de valoriser leur contribution au modèle préconisé par la Sûreté du Québec. Par exemple, les policiers ont pris conscience de l'importance de leur approche avec la communauté lors d'organisation de recherche de personnes portées disparues, lors d'une assistance aux MRC (Municipalités régionales de comté), etc.

Il nous apparaissait maintenant évident que cette formation connaissait un franc succès, pour une clientèle à sensibiliser à l'approche de police de proximité.

2002 : Intégration des policiers des sûretés municipales

Ces intégrations toucheront plus de quarante sûretés municipales, ces dernières comprenant du personnel policier et civil.

Dans un contexte où la Sûreté du Québec intégrait un nombre aussi important de policiers issus de différents milieux, il devenait impératif de transmettre l'importance accordée à l'approche de police de proximité à la Sûreté du Québec, s'assurer d'un langage commun et partager les outils développés par l'organisation.

Une formation d'une journée a été dispensée à tous les policiers intégrés. Celle-ci visait particulièrement le transfert des pratiques et le partage d'informations sur les programmes de prévention développés à la Sûreté du Québec.

Formation lors de l'accueil des patrouilleurs

Bien que le concept de police de type communautaire fasse partie des programmes d'enseignement des établissements de formation, la Sûreté du Québec, dans le cadre de son *Programme d'accueil des patrouilleurs (PAP)*, a adapté sa formation à cette réalité.

Lors de leur accueil, les nouveaux policiers reçoivent une journée de formation; on y traite des particularités de l'application de la police de proximité à la Sûreté, des outils utilisés, des programmes de prévention, etc. Lors de cette journée, les policiers reçoivent des appels virtuels; ils doivent les traiter de façon à respecter les fondements de la police de proximité et à recourir aux programmes de prévention et aux politiques de gestion. La gestion des appels est extrêmement importante puisque sans elle, la police de proximité ne représente qu'une surcharge de travail. À l'inverse, la gestion des appels permet une planification adéquate de la charge de travail.

Formation de tous les gestionnaires au *Plan d'activité régional et local (PARL)*

Précisons d'emblée que cette formation s'adresse à tous les gestionnaires affectés à la surveillance du territoire. On vise encore une fois le monde de la patrouille; la formation s'adresse aux gestionnaires de 119 postes de police.

Le *Plan d'activité régional et local* se veut un outil de gestion qui permet de planifier les priorités de chacun des postes et des districts en tenant compte de la planification stratégique de la Sûreté du Québec et des priorités locales et régionales définies par les Comités de sécurité publique.

Plus précisément, le PARL est une application informatique qui présente, sous forme de fiches, les priorités retenues pour chacun des postes et districts pour l'année en cours. On y retrouve les éléments suivants : lien avec la planification stratégique, description de l'activité et du but visé, indicateurs de résultats, échéancier, etc. Il compte environ cinq à six pages.

La formation au *Plan d'activité régional et local* visait à outiller un représentant par district pour qu'il transmette les habiletés nécessaires à la rédaction et au suivi du *PARL*. Cette formation est disponible selon deux versions; une ou deux journées en fonction des besoins des postes.

Projets spécifiques

Certains districts ont senti le besoin de consolider la pratique de la police de proximité dans leur organisation. Ainsi, un processus de consolidation a été réalisé dans le district de Montréal-Laval-Laurentides-Lanaudière (MLLL) et celui de la Montérégie.

Cette démarche a débuté par un diagnostic de l'état de la police de proximité pour chaque unité (poste). Ce diagnostic prenait la forme d'une liste d'éléments à cocher. De là, une proposition de six points à travailler pour consolider la police de proximité a été déposée aux gestionnaires.

Dans les solutions mises en place, on retrouve la formation de parrains désignés sur les thèmes suivants :

- Patrouille stratégique;
- Fondements de la police de proximité;
- Visites annuelles aux partenaires;

- Rencontre de gestion (bilan des activités de police de proximité), etc.

De plus, les constats établis précédemment ont permis de développer quelques formations sur mesure soit *Approche stratégique en résolution de problèmes* et *Communications et partenariat*. Cette démarche s'est donc soldée par une formation en lien avec les besoins identifiés lors de l'étape diagnostic.

Prospective

Comment entrevoyons-nous l'avenir? Quelles sont nos priorités?

Pour ce qui a trait aux policiers patrouilleurs, on se rend compte que l'approche fait partie de leur quotidien. Comme nous l'avons vu au cours de la présentation, ils ont eu accès à beaucoup de formation et leur besoin se situe maintenant en ce qui a trait au développement de formation sur des outils concrets.

En ce qui concerne les escouades spécialisées, nous croyons que la formation qui a été dispensée aux unités d'urgence pourrait être adaptée aux enquêteurs. En effet, cette formation leur permettrait d'associer les fondements de la police de proximité à leur type de travail; on sait, par exemple, que les enquêteurs rencontrent des gens de la communauté pour récolter des renseignements.

En ce qui concerne les gestionnaires, la Sûreté du Québec est actuellement à revoir la formation offerte aux directeurs de postes de police. Une évaluation des besoins de formation des directeurs est en cours et permettra de poursuivre le développement de compétences liées à la police de proximité.

On pense par exemple aux habiletés requises en lien avec la participation aux Comités de sécurité publique, la rédaction et le suivi du PARL (Plan d'activité régional et local), le partenariat avec la communauté, les principes de la police de proximité, etc.

On prévoit donc un certain éventail de formations adaptées à la clientèle et correspondant au niveau d'intégration des principes de police de proximité.

On peut dire que le défi que pose la formation à la police de proximité à la Sûreté du Québec repose sur le ralliement des unités spécialisées de toute l'organisation à ce modèle. En ce sens, il est important de rallier les gestionnaires au modèle; la conviction du gestionnaire est déterminante du succès de la police de proximité.



Le travail policier et les figures de l'utilisateur

Par **Valérie BOUSSARD** et **Marc LORIOU**

Mercrédì 1^{er} juin 2005
Communauté et usagers

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Ce projet de communication s'inscrit dans le prolongement d'une recherche collective sur les formes de construction sociale du stress relationnel et des pénibilités morales dans trois métiers en contact avec le public (infirmières, policiers et conducteurs de bus). Le mode d'entrée de cette étude était donc, d'une certaine manière, de comprendre comment, dans chacun de ces métiers, les agents en viennent à considérer leur travail avec les usagers comme satisfaisant ou non. Concernant plus particulièrement le travail policier, un des aspects qui est apparu comme tout à fait important était la capacité à imposer, dans l'interaction, un cadre qui rende légitime et valorisante l'action du policier. Le travail policier, est toujours menacé en effet de remises en causes diverses du fait du recours possible à la force, de la difficulté à évaluer le « service produit », de l'ambivalence des attentes d'un public hétérogène (plus de sécurité et d'efficacité et moins d'interventions coercitives), etc. Toute une littérature sociologique classique (Westley ; Skolnick, Bordua et Reiss, etc.) en a déduit que cela devait façonner chez les policiers une certaine « culture » ou « personnalité » faite de méfiance envers les non policiers, de goût pour le secret, de solidarité envers les pairs, etc. En décalage par rapport à ce type d'approche, notre objectif est d'étudier les formes de justification et de valorisation de soi dans le travail quotidien et les éléments qui le facilitent ou le rendent plus difficile. Cette recherche s'appuie sur l'observation prolongée de patrouilles de sécurité publique dans quatre commissariats français, sur des entretiens auprès de policiers et sur l'usage secondaire d'une enquête quantitative (menée par l'IHESI) sur les conditions de travail dans la police.

Cette communication s'inscrit dans le prolongement d'une recherche collective sur les formes de construction sociale du stress relationnel et des pénibilités morales dans trois métiers en contact avec le public (infirmières, policiers et conducteurs de bus)¹. Le mode d'entrée de cette étude était donc, d'une certaine manière, de comprendre comment, dans chacun de ces métiers, les agents en viennent à considérer leur travail avec les usagers comme satisfaisant ou non. Concernant plus particulièrement le travail policier, un des aspects qui est apparu comme tout à fait important était la capacité à imposer, dans l'interaction, un cadre qui rende légitime et valorisante l'action du policier. A ces yeux et, si possible, dans l'image qui lui est renvoyée par le public.

Cette recherche s'appuie sur l'observation prolongée de patrouilles de sécurité publique dans quatre commissariats français, sur des entretiens auprès de policiers et sur l'usage secondaire d'une enquête quantitative (menée par l'IHESI) sur les conditions de travail dans la police. Les commissariats étudiés présentent des situations assez variées. Deux se trouvent en grande banlieue parisienne. Pandore² est une grande ville comptant des quartiers aisés, mais aussi des quartiers difficiles, même si ce ne sont pas les plus réputés du département ; Serbourg comporte un grand quartier difficile souvent cité dans les médias à propos des « violences urbaines ». Dans ces deux commissariats, et surtout à Serbourg, les effectifs sont jeunes et le turn over élevé. Villedieu est une circonscription aisée de la petite couronne parisienne, la délinquance y est peu élevée et la moyenne d'âge des policiers est plus forte. Beaucoup de fonctionnaires y font toute leur carrière. Grandeville, enfin, se trouve en province et comporte plusieurs quartiers difficiles ainsi qu'une délinquance organisée assez importante. La proportion d'anciens est assez importante.

I - Faire reconnaître et légitimer l'action policière

Que produit le travail policier ? Des arrestations d'individus ayant commis des crimes et des délits, mais cela ne constitue qu'une faible part de l'activité quotidienne. De la paix publique, un sentiment de sécurité ? C'est ce qui est demandé, mais comment définir et mesurer un tel objectif (Manning, 1997) ? Un service à la communauté ? Parfois, mais tout ce qui sort du travail policier au sens strict est peu valorisé, surtout en France (Donzelot, 2003). Cette difficulté, pour les policiers, à justifier de leur travail peut les conduire à développer une représentation dramatisée et quasi-mythique de leur métier.

¹ Rapport de recherche réalisé par V. Boussard, Sandrine Caroly, Fabien Jobard, Cécile Leclerc, Marc Lorient et Delphine Plaza : « Constructions du stress, psychologisation du social et rapport au public : les cas des infirmières hospitalières, des conducteurs de bus et des policiers », dirigé par M. Lorient, Laboratoire Georges Friedmann (décembre 2004), soutenu financièrement par le ministère de la Recherche pour l'ACI « travail dans la fonction publique »

(consultable sur : http://www.cee-recherche.fr/fr/pdf_divers/rapports%20aci/Lorient.pdf)

² Les noms sont fictifs pour des questions d'anonymat.

Un travail difficile à évaluer

En 1950, la police enregistrait 190 000 plaintes pour vol. En 1992, ce chiffre est passé à 2 600 000 ! Du coup, le taux d'élucidation est passé de 36% à 14 %. Mais si l'on tient compte du fait que sur la période le nombre de gendarme et de policier a été multiplié par deux, on peut en conclure que le nombre moyen de faits élucidés par gendarme ou par policier a été multiplié par 2,85 ! (chiffres cités dans Lagrange, 2003). Cette situation est paradoxale : d'une part, la productivité moyenne de chaque gendarme ou policier a augmenté, mais dans le même temps, l'idée que la police est capable de supprimer la délinquance est de moins en moins tenable.

Dans ce cadre, la légitimité du travail policier doit d'autant plus être affirmée. Le travail policier, est toujours menacé en effet de remises en causes diverses du fait du recours possible à la force, de la difficulté à évaluer le « service produit », de l'ambivalence des attentes d'un public hétérogène (plus de sécurité et d'efficacité et moins d'interventions coercitives), etc. Toute une littérature sociologique classique (Westley ; Skolnick, Bordua et Reiss, etc.) en a déduit que cela devait façonner chez les policiers une certaine « culture » ou « personnalité » faite de méfiance envers les non policiers, de goût pour le secret, de solidarité envers les pairs, etc.

L'expérience de beaucoup de chercheurs ayant mené des recherches auprès de policiers, y compris la notre, conduit à tempérer ce jugement. Une fois assurés que nous n'avions pas d'attitudes particulièrement « anti-police », nous avons été en effet été bien intégré aux patrouilles observées, sans que se manifeste de méfiance particulière à notre égard. Au contraire, les policiers rencontrés ont été, le plus souvent, heureux de montrer et d'expliquer quel était leur travail. Plutôt qu'une culture du secret et de la méfiance (qui concerne plus l'administration centrale et le ministère de l'intérieur), il faudrait parler du sentiment, chez beaucoup de policiers, que leur travail n'est pas bien compris et reconnu par le public ; que celui-ci serait animé de préjugés ou d'idées fausses et surtout n'accepterait la contrainte que pour les autres (Masclanis, 2004). D'où la nécessité d'être solidaire, de valoriser la reconnaissance par les collègues plutôt que celle, perçue comme décevante, de l'extérieur. D'où aussi le fait de privilégier finalement aussi le plaisir immédiat de l'action au sein du groupe de pairs, le plaisir du jeu avec des partenaires qui en reconnaissent l'intérêt. Cela n'est pas contradictoire avec le désir, quand l'occasion se présente, de justifier de façon plus large son travail.

Les policiers, sur le terrain, s'efforcent alors de développer une représentation de leur travail qui leur permette de « tenir » les différents aspects contradictoires de leur travail tout en préservant leur motivation et leur intérêt pour le travail. Cette représentation a d'abord une fonction interne au groupe de travail (construire le vrai travail policier, donner du sens, donc limiter les insatisfactions), mais peu aussi avoir une fonction externe (discours de justification aux yeux de l'extérieur). Il s'agit de produire l'évidence d'un travail bien fait ! Pour les policiers que nous avons rencontrés, le travail devient évident et motivant quand :

- Il s'agit d'empêcher ou de sanctionner un délit ou un crime évident.
- Il y a pour cela une prise de risque et une action rapide justifiée par l'évidence de la cause.
- La légitimité de la sanction ou de l'action est clairement perçue par les collègues, les supérieurs et le public.

Le mythe du gendarme et du voleur

De façon schématique, les citoyens et de nombreux policiers partagent une vision du travail policier fondée sur une sorte de jeu « du gendarme et du voleur » dans lequel le policier est là pour protéger les honnêtes gens, les gentils, des agissements des méchants. Dans une thèse sur les écrits des policiers (mémoires, essais, témoignages), François Masclanis (2004, p. 34) remarque que « dans la description de la finalité de leur métier, les policiers sont amenés à privilégier la fonction protectrice de la police : protection de la société, protection des biens et des personnes, protection des institutions nécessaires à la vie sociale. C'est à partir de cette mission qu'ils expliquent ce que l'on peut appeler la « vocation policière ». Cette vocation policière, finalement très générale, condense les approches parfois différenciées que les policiers peuvent ensuite avoir de leurs missions : comme l'a montré D. Monjardet (Monjardet, 1996), on peut dessiner une typologie des policiers en fonction de leur représentation du rapport à la loi (loi comme contrainte, loi comme cadre) et du rapport aux autres (demande régaliennne ou demande sociale) (p. 162-173). La référence au « crime », notion large et neutre permet de trouver un terrain consensuel sur lequel peuvent s'accorder les policiers.

Cette vision claire des choses permet de donner un sens moral et des objectifs précis au travail policier. On se propose de la qualifier à partir d'une expression souvent entendue : « jouer au gendarme et au voleur ». La dimension à la fois ludique (Holdaway, 1983) et morale de ce jeu est le garant du plaisir au travail et de la motivation.

Le cas de Henri est exemplaire : passé dans une fonction de bureau parce qu'il ne se sentait plus bien en voie publique (d'après ses collègues, c'est un grand nerveux), il explique son « usure » par le fait qu'il ne peut plus faire du vrai travail de police comme celui qui le motivait avant : *« Moi j'aimais bien quand on faisait du flagrant délit, on roulait avec le car et puis on voyait en pleine nuit 4 gars qui avaient vu le car de police et qui commençaient à courir. On fonçait, on les interpellait, on les faisait monter dans le car et puis on se rendait compte qu'il y avait 4 ou 5 voitures avec les carreaux cassés, les auto-radios volés... ça m'intéressait comme travail. [...] Au bout d'un moment on avait beaucoup moins de mise en cause, donc le travail était moins intéressant. [...] Je me suis retrouvé dans des chasses en tant que chauffeur du véhicule, et j'étais pas dans un état d'esprit normal, le gars prend un sens interdit je suis derrière, il passe le feu rouge, je regarde et je suis derrière parce que je veux à*

tout prix l'avoir, je sais qu'il a un véhicule de même cylindrée que moi, c'est pas souvent, je l'ai suivi jusqu'au bout, je ne l'ai pas lâché, je sais que je n'étais pas dans une situation d'état d'esprit normal mais ça me plaisait. [...] En tant que chauffeur, quand on a interpellé, on est content on a fait notre affaire, on rentre chez soi, on va se coucher, on se réveille l'après-midi on se réveille, je travaillais de nuit, on se dit j'ai eu de la chance quand même, on a pris le sens interdit, on a passé le feu rouge.... La carrière peut s'arrêter là, on peut se retrouver sur une chaise roulante... c'est une certaine passion pour moi, mais après coup on se dit ça aurait pu s'arrêter là..... Mais on y pense qu'après coup, moi c'est mon tempérament, j'avais envie de l'avoir, et puis des fois j'ai regretté d'avoir un diesel, les autres bien souvent avaient une Renault 25, V6.... Ils la veulent donc ils prennent ce qui leur faut, ils connaissent les bonnes voitures, et nous on était avec des 305, des véhicules qui rament avec un moteur diesel, quand on a envie de faire du boulot, c'est quand même stressant. Des fois je me suis dit, ils gagnent toujours et jamais nous j'aurais voulu être avec eux parce qu'ils avaient ce qu'il fallait, parce que c'était pas nous c'était eux les plus forts » (Sous-brigadier, 48 ans).

Ce qui constitue un « vrai travail » policier, capable d'être vécu positivement sur le mode du « gendarme et du voleur », n'est pas donné une fois pour toute, mais dépend d'échelles d'évaluation variables suivant les lieux ou les histoires personnelles, comme le montre le cas de cet officier, passé d'un service d'enquêtes judiciaires à un commissariat urbain : *« C'était intéressant. On se retrouvait vraiment comme dans les jeux de gamins à jouer au gendarme et au voleur. C'est ça je crois qui reste... Je suis un policier. C'est jouer au gendarme et au voleur. C'est un jeu d'adulte, c'est un jeu dangereux, c'est un jeu où on joue sa vie mais c'est intéressant. Question : Et alors quels changements, quand vous êtes arrivé à Pandore ? Réponse : C'était un effondrement pour moi parce que je me suis retrouvé à faire de la petite police. Même si il n'y a pas de petite police. Tout est intéressant. Mais bon, je n'étais pas formé pour ça. J'avais une formation policière qui me permettait de pratiquer de très belles affaires. Et là, je me suis mal senti. [...] Si j'avais débuté comme ça, j'aurais peut être été heureux mais par rapport à ce que j'avais connu, je me suis senti réellement, réellement très malheureux, inutile. J'étais là pour gagner mon salaire, point. Je faisais les choses comme j'estimais devoir les faire et puis cela s'arrêtait là. Je me suis pas fait plaisir du tout, du tout, du tout... »*

Arrêter des jeunes en possession de petites quantités de Haschich Dans un commissariat sera perçu par une brigade spécialisée comme un « boulot de merde », sans intérêt (Kokoref et Dupré, 2000), tandis qu'à Pandore ou Serbourg, les brigades de roulement seront motivées et fières d'une telle prise. Dans une circonscription plus calme, comme Villedieu, les contrôles routiers ou les différends familiaux peuvent même parfois être considérés comme un travail intéressant. La présence et la bonne intégration des anciens dans ce commissariat jouent un rôle important dans la façon de considérer les tâches quotidiennes de police secours comme faisant partie du « vrai travail policier ».

II – Construire l'action avec l'utilisateur pour la faire rentrer dans le cadre idéal

La réalité quotidienne des activités d'une patrouille de « police-secours » est en effet bien souvent plus complexe et l'arrestation de « méchants » n'en constitue qu'une faible part. Comme le met en évidence Van Maanen, un des enjeux de la socialisation professionnelle, est de faire accepter aux nouvelles recrues que la plupart du temps, il ne se passe rien. Ils doivent apprendre à se contenter de la routine (Van Maanen, 1973). Notre hypothèse, est que loin d'accepter la routine en tant que telle, les policiers cherchent à la transformer pour y retrouver des éléments de la vocation policière. Malgré la routine ou plutôt à cause d'elle, de nombreux policiers s'efforcent de continuer à « jouer le jeu » en cherchant à faire comme si l'on se trouvait dans ce cadre simple du « gendarme et du voleur ».

L'exemple des contrôles routiers

Par exemple, faire des contrôles routiers ou verbaliser des véhicules mal garés est a priori une activité peu valorisante (Bugno, 1996). Mais à Villedieu, dans certaines brigades, cette activité est vécue par les policiers comme participant pleinement à la protection de la population. Certaines infractions sont particulièrement mises en avant car elles font sens, expriment la volonté d'assistance et de protection des plus faibles. C'est le cas par exemple des stationnements sur des places réservées aux handicapés ou des enfants non attachés dans les voitures. Même quand l'infraction paraît banale, les policiers en soulignent le caractère irresponsable et justifient la sanction : « *Un gars qui est mal garé, il peut y avoir un cycliste qui est obligé d'aller au milieu de la chaussée pour l'éviter, ou une maman avec une poussette qui descend sur la rue, et hop, c'est l'accident ! C'est pourquoi, moi, je n'ai pas d'états d'âmes à verbaliser* » explique ainsi un gardien lors de l'observation.

Le travail de contrôle routier (CR) et de verbalisation peut gagner un certain intérêt comme moyen de se prouver et de prouver aux autres, notamment à la hiérarchie, son utilité. La production du « service rendu » par un travail de police secours n'est pas quelque chose de facile à objectiver. En fin de journée, surtout s'il ne s'est pas passé grand chose, les statistiques de TA (Timbres-Amendes) donnent un sentiment de devoir accompli. Certains équipages vont se montrer plus sensibles que d'autres à cette dimension. Ainsi, un équipage suivi en police de proximité a-t-il fait montre d'un grand zèle dans l'activité de verbalisation : contrôle routier prolongé, repérage de toutes les voitures mal garées pendant la patrouille... Le relevé statistique de leur activité était pour eux un élément important, même si leurs bons résultats ne leur apportaient aucune gratification matérielle immédiate. Mais, cela agissait comme un moyen de compenser un sentiment diffus d'infériorité lié à l'affectation en police de proximité (où l'occasion de faire un « vrai travail de policier » semble plus rare).

Quand un sens positif, une justification, ne peuvent pas être donnés, le CR est mal vécu car le service apporté à la collectivité, la défense du faible contre le « méchant » ne peuvent plus être pensés : « *Quand vous verbalisez quelqu'un, je veux dire, vous ne lui rendez pas service. Les gens ils n'ont vraiment pas besoin de vous. Ils s'attendent même pas du tout à ce que vous ... voilà... . Et puis vous, vous arrivez, avec votre carnet et vous verbalisez. Et puis c'est stressant.* » déclare ainsi ce gardien de Pandore qui pourtant affirme un peu plus tôt dans l'entretien : « *moi pour ma part, je voyais moins le côté répression plus le côté assistance aux personnes.* » Les TA sont vus ici uniquement comme répression et non comme prévention.

Mais pour parvenir à transformer les contrôles routiers ou les timbres-amendes en « vrai travail policier », la collaboration minimale de l'usager est nécessaire. L'usager doit reconnaître sa faute et les dangers qu'il fait courir aux autres, donc le bien fondé de l'intervention. D'ailleurs, contester l'infraction est le plus sûr moyen de provoquer l'agacement du policier et d'attirer la sanction maximale. A l'inverse, l'automobiliste qui reconnaît ses torts bénéficie souvent d'une certaine clémence. Les « ruptures de cadres » (Goffman, 1974) par l'usager sont donc généralement mal vécues. C'est le cas quand il n'y a pas prise de conscience de la mise en danger d'autrui : « Il y a un truc qui m'énerve, c'est quand j'arrête une personne qui vient de griller un feu rouge et qu'elle me dit : « excusez-moi, monsieur l'agent, je ne vous avais pas vu ! » C'est pas auprès de moi qu'elle doit s'excuser ! Moi j'en ai rien à foutre de ses excuses ! Je constate l'infraction et je verbalise ! C'est auprès des autres usagers qu'elle devrait s'excuser ! » (discussion avec un gardien en observation).

C'est aussi le cas quand la valeur de la sanction est dévalorisée : La patrouille observée arrive sur la place de la mairie où un grand nombre de voitures sont garées en double file. Beaucoup appartiennent à des hommes qui sont en train de boire un verre en terrasse dans un des nombreux bars de la place. L'un d'eux se signale, sans quitter sa place. Les policiers lui donnent directement son PV. Il réagit poliment, mais de façon un peu goguenarde en expliquant en substance que ça ne dérange pas, que ça augmente juste le prix de sa consommation, un peu comme s'il payait une place de parking. Les policiers ne commentent pas, mais seront ensuite très vexés d'avoir été ainsi symboliquement rabaissés au rang de gestionnaires de parking.

Les bons et les mauvais méchants

Au-delà du simple cas des contrôles routiers, réussir à vivre des activités quotidiennes de police secours comme relevant d'un « vrai travail policier » suppose que cette représentation ne soit pas trop remise en cause lors des interactions avec le public. Cela conduit les policiers à juger et à catégoriser les usagers à travers leur propension à entrer ou non dans ce cadre du jeu du gendarme et du voleur : le bon délinquant est celui qui accepte le jeu et reconnaît qu'il a perdu quand il est pris. Cette image est associée au « bon vieux temps » par certains policiers : « *L'interpellation était difficile, mais le lendemain quand ils avaient dessoulé et*

qu'ils partaient, ils savaient très bien ce qu'ils avaient fait puisqu'il y avait eu bagarre, ils nous serraient la main, nous disaient sans rancune, à la prochaine.... Il y avait une complicité qui se créait, quand ils étaient sous l'emprise de l'alcool, c'était même pas la peine d'essayer quoique ce soit de gentillesse. [...] Il n'y a pas très longtemps de ça, j'en ai rencontré un au restaurant, en fait un vendeur est arrivé avec des roses et il en a acheté une et est venu me l'offrir, il dit on se souvient de l'époque où.... C'est marrant, j'étais fonctionnaire de police et on ne voit pas un voyou maintenant offrir des roses à une femme-flic, ça n'existe plus ou même serrer la main... c'est pas pareil, les jeunes délinquants à l'heure actuelle je trouve qu'ils sont plus malsains » (gardienne qui a quitté la voie publique, Serbourg).

D'une certaine façon, les « manouches » ou les « roumains » sont parfois présentés comme des vrais durs, contrairement aux Nord Africains qui se « déballonnent » dès qu'ils se trouvent face à la police dans une situation d'égalité numérique. « *Les manouches, ils ont pas peur, ils y vont carrément, c'est des vrais durs* » dira par exemple avec une certaine admiration un policier (remarques entendues lors de l'observation à Villedieu). Dans ces discours transparait une certaine valorisation des contacts avec ces « vrais » délinquants qui en retour fondent un « vrai » travail policier : « *Ils n'ont peur de rien. Ils ne craignent rien, ni personne [...]. Même quand les policiers tirent avec leurs armes de service ça ne leur fait rien aussi. Ils ne nous craignent pas, ça c'est clair. On ne leur fait pas peur. [...] Par contre, ils sont très courtois, très corrects. L'autre jour il y en a un qui m'a dit « Ah vous êtes enceinte, mes félicitations ». Très courtois.* » (gardienne, Pandore). « *Les manouches sont proches du grand banditisme. Ils sont dangereux en flag (flagrant délit) parce qu'ils ne veulent vraiment pas se faire prendre, mais quand ils sont pris ils assument. C'est pas comme les branleurs qu'on a en ce moment (fait référence à 12 jeunes qui sont en garde à vue). Ceux-là ils sont chiants du début jusqu'à la fin. Avant, c'était la grande police... le grand banditisme, mais maintenant....* » (gardien de la paix, extrait journal de terrain, Pandore)

Cette présentation du « manouche » ou du « Roumain » comme un vrai délinquant, qui fait des gros coups, n'a pas peur de la police et ne se plaint pas quand on l'arrête peut être analysée comme une construction sociale, dans le sens où les policiers, en s'appuyant sur cette représentation vont être amenés à produire des situations réelles qui viennent la confirmer. Ainsi, c'est pour des affaires de vols de voitures, de cambriolage ou de braquage que les policiers vont préférentiellement s'intéresser aux manouches qu'ils constituent comme leur « clientèle » privilégiée sur ce « segment » : « *La patrouille (trois gardiens de la paix) repart en direction du camp des gitans. Ils me les présentent comme des professionnels du vol : il y a un hangar pour cacher les voitures volées « comme ça même les hélicos ne voient rien », il y a des « trous » (ornières) creusés pour empêcher les poursuites. Un endroit où ils avaient l'habitude de « planquer » (surveiller) a été détruit.... A la sortie du camp, ils reconnaissent dans une voiture deux jeunes « tiens il conduit celui-là, il n'a pourtant toujours pas son permis... allez on y va ». Ils les arrêtent, les discussions sont cordiales. Ils fouillent la voiture et récupèrent une petite boulette de shit jetée sur les sièges. Ils font faire le contrôle de la voiture par radio, mais celui-ci est négatif*

*(véhicule non volé). Le conducteur demande pourquoi ils se sont fait encore arrêtés. Le chef de patrouille lui répond goguenard : « **parce que vous êtes nos meilleurs clients** ». Le conducteur dit qu'il ne veut plus faire de Garde à vue, « qu'il est rangé, qu'il fait de la ferraille maintenant ». Plaisanterie de la patrouille : « ça c'est ton boulot de jour, on sait bien ce que tu fais la nuit ». Finalement, ils les laissent repartir (rappelons que le conducteur n'a pas son permis). Ils m'expliquent que eux, « ce sont de vrais. Ils volent, ils braquent. C'est leur métier ». (extrait de journal de terrain, Pandore, patrouille BAC).*

L'observation de « manouches » en garde à vue entre dans la même logique. Si effectivement ils ne se « plaignent pas », leur caractère n'est peut-être pas la seule explication possible. Pour certains, que la police interpelle régulièrement, leur comportement est celui « d'habitues », quelle que soit leur origine (on retrouve ce comportement chez d'autres « grands » délinquants). Pour ceux qui viennent plus occasionnellement, le mutisme peut aussi s'expliquer par une maîtrise très insuffisante du français, d'autant que les policiers ne se soucient pas de faire appel à un interprète (Chariot, 2005). Peut-être cela ne semble-t-il pas nécessaire, puisque le manouche à la réputation de ne pas se plaindre ! D'où un phénomène de prédiction auto-réalisatrice (Merton, 1965).

A l'opposé de l'image du manouche, l'on trouve celle du jeune de cité, qualifié suivant les endroits de « branleur », de « petit merdeux », voire parfois de « crapaud ». Ces jeunes sont les mauvais méchants parce qu'ils ne se comportent pas selon les règles du jeu établies par les policiers. Ils manquent de respect, n'acceptent pas les sanctions, négocient les éléments de leur mise en cause, etc. Les interactions policières avec ce public sont différentes et peuvent conduire là aussi à des mécanismes renforçant les représentations. Les policiers les abordent avec moins d'égards que ceux qu'ils considèrent comme les « vrais » méchants, et renforcent ainsi les possibilités d'apparition de comportements de rébellion. On retrouve ici un processus d'interaction qui produit chez le suspect une réaction d'insolence (Waddington, 1979), entraînant des effets de discrimination interactionnelle (Reiner, 1985).

Les mauvais gentils

Si le méchant doit être un « bon » méchant, le gentil doit aussi être un « bon » gentil. Le bon plaignant est celui qui amène une affaire légitime et a confiance en la police pour sa résolution, le bon citoyen est celui qui reconnaît l'action de la police comme étant du côté des « gentils », etc. Les cas où l'utilisateur s'écarte partiellement ou totalement de ce modèle risquent d'être mal vécus.

Les victimes, tout d'abord, doivent montrer qu'elles respectent l'ordre hiérarchique des priorités policières. Comme l'ont montré de nombreux travaux anglo-saxons ou français (Monjardet, 1996), la discrétionnarité des patrouilles de police s'exerce notamment dans la capacité à hiérarchiser et à trier l'ordre de leurs interventions en réponse aux demandes adressées aux services de police par rapport

à leur propre échelle de valeur : le « vrai travail policier » devant passer en priorité. Or pour beaucoup d'usagers, leur problème est perçu comme prioritaire, urgent, même s'il n'est pas très prestigieux pour les policiers. On retrouve ici un des éléments qui constitue ce que H. Hughes appelle le « drame social du travail » (*Social drama*, Hughes, 1996) : ce que le public considère comme unique et primordial, n'est pour le professionnel que répétitif et banal.

Les usagers peuvent ainsi se présenter au poste de police, solliciter l'intervention des agents sur un mode insolent et exigeant, pour des raisons apparaissant aux agents comme futiles. Face à de telles demandes, les policiers vont être indifférents, et même hostiles car elles ne répondront pas à leur propre classement des priorités. Ces « mauvais » usagers viennent perturber le jeu du gendarme et du voleur, car ils empêchent les policiers de se penser centrés sur les « méchants ».

Les policiers estiment également que les victimes doivent montrer qu'elles adhèrent au jeu du gendarme et du voleur, et même qu'elles le prennent au sérieux. C'est le cas dans l'exemple de dépôt de plainte pour un vol de portable ou de carte bleue. Si la victime vient en exprimant clairement que sa démarche n'est motivée que par la nécessité d'obtenir une attestation de dépôt de plainte pour son assurance, elle signifie par là que d'une part elle doute de l'efficacité des policiers pour retrouver le voleur et que d'autre part, la vraie réparation n'est pas cherchée dans l'action de la police, mais dans l'indemnisation par l'assurance. Les policiers sont alors renvoyés à une image peu valorisante d'eux-mêmes et peuvent parfois se montrer hostiles à ce genre de demande. Nous avons vu, dans un cas de ce type un policier refuser de prendre la plainte au motif que l'individu était manifestement saoul.

La bonne victime doit également avoir un comportement clair et non ambigu. Plusieurs policiers ont ainsi expliqué leur faible intérêt pour les différends familiaux par le fait que le comportement de la femme battue était difficile à comprendre : « *Elle nous appelle parce que son mari la frappe, mais quand on arrive, elle se retourne contre nous* » ; « *On passe des heures à la convaincre de porter plainte, puis au dernier moment, elle change d'avis* » ; « *Ce qu'elle veut, c'est juste qu'on fasse peur à son mari pour qu'il la laisse tranquille quelques heures !* ». Là encore, il est possible de parler de prédictions auto-confirmatrices. L'intervention pour différend familial est peu recherchée. Si d'autres interventions plus intéressantes se présentent, elles auront la priorité. Les paroles de la femme seront peu écoutées, confiées aux gardiens les moins reconnus de l'équipe (souvent aux femmes en l'occurrence, en raison de leurs capacités « naturelles » à comprendre d'autres femmes), ce qui les entachera nécessairement de doutes et amènera à les considérer avec distance et suspicion.

Finalement, que ça soit pour les « gentils » ou les « méchants », il existe tout un travail de catégorisation des usagers qui permet de les intégrer au cadre du « gendarme et du voleur » ou de donner un sens au fait qu'ils s'en écartent. Cette catégorisation permet de préserver le mythe de la confrontation avec la réalité,

d'agir comme une sorte de stratégie collective de défense du groupe (Dejours, 1993). C'est pourquoi elle est soutenue par un certain nombre d'éléments permettant de rendre crédible la scène de l'intervention : posture, disposition du groupe de policiers dans l'espace, ton de la voix, formules standardisées spécifiques en fonction des situations et des personnes rencontrées. La théâtralisation (Goffman, Manning) de l'intervention est au cœur de l'activité policière, car elle permet de créer les conditions de sa légitimité et du respect. Les histoires de manouches, de « petits branleurs », de plaignants pénibles que les policiers se racontent et racontent aux chercheurs contribuent à la dramatisation du travail. De même, les comportements adoptés face à chacune de ces catégories visent à les remettre dans le moule : On ne s'intéresse aux manouches qu'en temps que « vrais délinquants » ; on cherche à se faire respecter des « branleurs » ; le mauvais plaignant est remis à sa place, la femme battue n'est pas toujours prise au sérieux, etc. Que l'utilisateur accepte de rentrer dans le moule ou au contraire qu'il le rejette, sa réaction vient alors confirmer les représentations policières.

III - Quand les politiques publiques tentent d'imposer d'autres images des usagers

Cette lecture permet de comprendre en quoi les réformes politiques récentes (développement de l'évaluation de l'activité policière, développement des brigades spécialisées, police de proximité, reconnaissance des droits des victimes comme des citoyens interpellés, etc.) peuvent avoir pour effet de brouiller le cadre que les policiers tentent d'imposer dans leurs relations aux usagers.

La politique du chiffre

La mesure de la performance de l'activité policière est devenue avec les ambitions de modernisation de l'institution un objectif des plus dignes. Pensée traditionnellement (Le principe de « l'index 4001 » existe depuis plus de trente ans) sur le mode du contrôle chiffré de l'activité, à l'instar des entreprises productives de biens matériels, la performance se mesure au nombre d'interpellation et au taux d'élucidation (nombre de dossiers résolus sur nombre de dossiers ouverts). Ces principes se sont accentués ces derniers temps avec les objectifs sécuritaires fixés à la police et l'introduction d'une notion directement reprise du management des entreprises privées : l'attribution de moyens aux circonscriptions qui le justifient. A priori, cela n'est pas contradictoire avec la représentation de la police comme jeu du « gendarme et du voleur ». Mais le risque est justement de trop prendre au sérieux cette représentation et de saper le travail, notamment des anciens, visant à donner un sens positif aux activités des brigades de roulement. A Grandeville, un certain nombre d'anciens ont ainsi exprimé leur malaise face à la demande de « faire du chiffre » : « *On ne va pas inventer la délinquance. L'objectif c'est quand même faire*

baissier la délinquance. Par exemple, sur le parking d'un grand supermarché, vous avez des délinquants qui cassent des voitures. On va surveiller pour essayer de les interpeller. Ce qui nous intéresse c'est toutes les formes de délinquance. Par exemple, des jeunes qui fument, on va être présent. Etre réactif, ce n'est pas le problème des chiffres. Si on est réactif, après ça tombe tout seul de toute façon.» (Brigadier, Grandeville, province). *« Il n'y a aucune gloire dans le travail que l'on fait. C'est vu par les gens comme de la répression. On n'est pas là pour se faire aimer, on est habitué à endosser. Ça c'est pas du stress on est habitué avec le temps, le négatif c'est avec la hiérarchie. Il y a des primes aux mérites, on est dans une usine. Il faut faire des interpellations, faire du chiffre. Tout dans l'ombre, tout sans suite. C'est les « buchettes »* (gardien, Grandeville, province).

Enfin, la volonté politique de faire du chiffre a poussé au développement de services spécialisés, notamment les BAC, qui non seulement ont tendance à prendre les « belles affaires » aux brigades de roulement, ce qui peut développer un sentiment de concurrence déloyale (ils sont en civil, ce qui favorise les flagrants-délits), mais permettent le développement d'une évaluation quantitative qui dévalorise le type de travail fait en police secours ou en police de proximité : *« Les relations entre la section et la BAC sont devenues plus tendues, car avant c'était qu'eux le chiffre. Maintenant c'est eux et nous. Donc c'est plus que de la compétition, c'est de la rage. Le service de proximité c'est la section la plus dévalorisée par rapport aux autres sections, car c'est une section pas spécialisée. Or il faut savoir tout faire et on n'est pas reconnu. On nous appelle toujours parce qu'il y a un problème. »* (gardien, Grandeville, province). Pour les BAC, le jeu du gendarme et du voleur est moins un mythe que pour les unités de Police-Secours.

La police de proximité

Si la politique du chiffre définit l'usager comme une cible pour le contrôle et la sanction, faire de la police de proximité, c'est s'assurer d'une présence régulière et soutenue sur un territoire déterminé. En entretenant des contacts avec la population, les policiers sont en mesure de prévenir la criminalité plutôt que de la contenir. Les patrouilles se font à pied, les unités administratives sont délocalisées dans des « postes de police », disséminés dans les zones dites sensibles. L'usager est pensé comme un « proche » (et non un étranger), dont on partage le territoire, et avec qui on peut avoir des échanges cordiaux ou intéressés. C'est la coopération volontaire de la population qui est recherchée.

Beaucoup de policiers qui ont été affectés à la police de proximité ont cherché à se réapproprier leurs nouvelles missions pour les faire entrer dans le cadre mythique du jeu du « gendarme et du voleur ». Ainsi, le fait de se reprocher de la population, de gagner sa confiance, n'est pas interpréter comme une fin en soi (être plus proche des citoyens et de leurs besoins), mais comme un moyen éventuel d'avoir des informations qui permettraient de dénicher une « belle affaire », donc de faire un vrai travail policier (Katane, 2002).

Les expériences de police de proximité racontées par les policiers de Pandore et Serbourg (dans lesquelles elles ont d'ailleurs été volontairement stoppées) ont toujours été vécues sur le mode négatif, avec quantité de récits douloureux : « on nous a brûlé le poste plusieurs fois ». Ces expériences sont relatées sur le mode de l'intrusion en territoire étranger, avec le minimum de protection et de capacité de mise en scène. La police de proximité est à l'opposé du jeu du gendarme et du voleur. Une interpellation musclée avec des services extérieurs (BAC, CRS) au quartier peut venir ruiner les patients efforts des fonctionnaires locaux pour gagner la confiance des jeunes. A l'inverse pour les policiers extérieurs, les rapports avec les jeunes perçus comme délinquants peuvent sembler suspects. A Villedieu, lors de l'observation de la PUP, un gardien a demandé au chercheur des renseignements sur le BAFA afin de pouvoir encadrer des camps de vacances organisés pour la police pour les jeunes de certains quartiers difficiles. Ce gardien a ensuite précisé au chercheur qu'il ne fallait absolument pas qu'il évoque devant les autres policiers cette demande : « *Ils ne comprendraient pas !* »

Droit des mis en cause, droit des victimes

Les différentes réformes du code pénal et du code de procédure pénale ont globalement donné plus de droits aux prévenus. Dans une optique où les prévenus sont avant tout des citoyens pour lesquels l'état doit se porter garant du respect des droits fondamentaux. Ces exigences ont bien évidemment accentué le côté administratif des tâches puisqu'une interpellation se double d'un ensemble de procédures à respecter, celles-ci étant en inflation (par exemple, le nombre de visites de l'avocat). Elles ont développé aussi certaines tâches liées aux conditions d'hygiène, de confort et de sécurité dans lesquelles les prévenus sont détenus. Par exemple, dernièrement l'institution a mis en place une organisation pour pouvoir servir des plats chauds aux prévenus : la brigade doit passer commande du nombre de plats préparés nécessaires, et doit (normalement) proposer un choix au prévenu. A Pandore, cette procédure a remplacé celle qui consistait à envoyer la brigade chercher le nombre de sandwiches nécessaires au réfectoire de la maison d'arrêt.

Beaucoup de policiers rencontrés, et plus encore les syndicalistes, ont souligné le fait que cela représentait pour eux une contrainte rendant plus difficile le fait de faire du « vrai travail policier » et pouvait être une cause de démotivation (Esnard et Lecigne, 2004). De plus, cette façon d'envisager les prévenus brouille l'image du « bon méchant » qui ne se plaint pas et tout le jeu entretenu entre les policiers et leur « clientèle » d'habitues.

Dernière tendance de la modernisation, la prise en compte des victimes. Une charte a été éditée par le ministère³, informant les victimes de leurs droits et donc les policiers de leurs devoirs. L'accueil du public devient une priorité (article 1) et

³ Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes suite à la démarche Qualité instaurée par les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 Août 2002.

celui-ci doit être « écouté » (article 2) pour une prise en compte immédiate de ses demandes (article 3). L'utilisateur doit ressortir satisfait, en ayant attendu le moins longtemps possible, tout en étant considéré poliment et avec retenue par les policiers en charge de recevoir sa plainte.

L'utilisateur dont il est question ici est la victime, celui qui vient porter plainte. En déclarant l'accueil du public prioritaire, cet axe de modernisation renverse la figure traditionnelle de l'utilisateur cible pour le policier : elle passe du fauteur de trouble à sa victime, ou pour le dire tant les termes policiers, du « voyou » à la « mamie qui s'est fait voler son sac ». Mais comme on l'a vu, la victime peut aussi être une « mauvaise victime » au regard des représentations policières. Ce mouvement de reconnaissance du droit des victimes tend donc à limiter la possibilité, ou en tout cas la légitimité, pour les policiers de disqualifier les plaintes des « mauvaises victimes ».

L'ensemble de ces réformes propose de nouvelles figures de l'utilisateur et donc de nouveaux rôles, tant pour les usagers que pour les policiers. Que ce soit le « bon » ou le « mauvais » méchant, comme le « bon » ou le « mauvais » gentil, tous se retrouvent pris dans de nouvelles définitions. Par exemple, les « branleurs » doivent être respectés comme les grands bandits, les victimes pénibles (femmes battues, ...) doivent être prises en compte de la même façon que ceux qui croient et aident l'action policière (dénonciations, etc....). Tous ces brouillages ne laissent pas les collectifs policiers sans réaction. Tout en continuant à produire des différenciations dans les perceptions de ce que sont les missions policières et du public à qui elles s'adressent, ils renforcent la définition commune de la vocation policière comme jeu du gendarme et du voleur. Ce cadre commun est sans cesse rappelé, réactivé, interprété selon les situations et les contextes (rappelons que dans ce cadre, les bons et les méchants peuvent avoir des caractéristiques différentes selon les collectifs). Les policiers continuent de produire par leur définition et les interactions qui s'en suivent les frontières entre les bons et les méchants et les règles du jeu qui les lient. Ils font tenir de cette façon un certain cadrage des situations qui résiste aux tentatives de débordement proposées par les réformes.

Conclusion

L'absence d'une représentation claire et réaliste de ce qu'est et de ce que peu faire le travail policier conduit bien souvent à se replier sur l'image simpliste, mais porteuse de sens, du gendarme et du voleur. Cette image, pour être viable, doit sans cesse être soutenue par le groupe de pair (qui permet d'y intégrer des éléments qui en étaient à priori étrangers) et s'actualiser autant que possible dans les relations avec les usagers. Les diverses politiques publiques conduites dans le secteur de la sécurité et du travail policier ont plus contribué à un brouillage des repères, ce qui a eu pour effet de renforcer l'attachement au mythe du gendarme et du voleur.

Ce mythe peut être analysé dans le cadre d'une « idéologie collective de métier » (Dejours, 1993) ou d'un « genre professionnel » (Clot, 1999). Le « genre professionnel » correspond à une sorte, de stock de " mises en actes " et de " mises en mots " prêts à servir, qui préfigure l'action et qui donne les critères de ce qui est acceptable ou non, de ce dont on peut se plaindre ou pas. En l'absence de cette capacité collective à produire une action vécue comme acceptable, des mécanismes de défense se traduisant par un rejet du public, une vision négative des citoyens et certain cynisme vis-à-vis du métier (Niederhoffer, 1967) risquent alors de se développer.

Bibliographie

- Bugnon F.**, 1996, A propos de la carrière des policiers et des critères d'appréciation dans l'exercice du métier, dans *Hommage à Howard Becker*, Textes réunis par J.P. Briand et H. Peretz, Université de Paris 8, « Travaux et documents », pp. 23-33.
- Chariot P.**, 2005, *En garde à vue. Médecin dans les locaux de police*, Paris, La Fabrique.
- Clot Y.**, 1999, *Les fonctions psychologiques du travail*, PUF, « le travail humain ».
- Dejours C.**, 1993 (1980), *Travail : usure mentale*, Paris, Bayard, 264 p.
- Duprez D. et Kokoreff M.**, 2000, *Les mondes de la drogue*, Paris, Odile Jacob.
- Esnard C. et Lecigne A.**, 2004, Les réformes en cours dans la police nationale : perception et mode d'appropriation, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 55, pp. 241-257.
- Goffman E.**, 1974, *Les cadres de l'expérience*, trad. fr. Paris, Minuit, 1991.
- Holdaway S.**, 1983, *Inside the british police. A force at work*, Oxford, Basil Blackwell.
- Hughes E.**, 1996, *Le regard sociologique*, Paris, éditions de l'EHESS
- Katane D.**, 2002, Police, population et quartiers sensibles : une sémantique à questionner, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 49, pp. 57-78.
- Lagrange H.**, 2003, Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis, Le Seuil, Col. « République des idées ».
- Lhuillier D.**, 1987, *Les policiers au quotidien. Une psychologue dans la police*, L'harmattan, col. « Logiques sociales ».
- Manning P.**, 1997 (2d edition), *Police Work. Social organization of policing*, Waveland Press.
- Masclan F.**, 2004, Une approche de la culture policière à travers les écrits des policiers, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Toulouse.

Monjardet D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, col. « Textes à l'appui ».

Reiner R., 1985, « Demystifying the police: social research and police practice », *How fair are the Police?, The Politics of the Police*, Oxford University Press, 3 ed., p 124-137, 2000, trad.fr., « Le temps des minorités », *Les cahiers de la sécurité intérieure.*, n° 45, p. 207-237, 2001.

Van Mannen, J., 1973, « On the making of policeman », *Human Organization*, n°32, p 407-418 (Society for applied anthropology), 1983., trad. fr., *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°11, p 291-313, nov. 1992-janv. 1993

Waddington, P.AJ., 1999, *Policing Citizens: Authority and Rights*, London, UCL Press.



Bilan de la police au Québec 1990 à 2005 Perspective d'un praticien

Par **Pierre BRIEN**

Mardi 31 mai 2005

Historique et bilan en matière de police communautaire au Québec

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette présentation a pour objectif de faire le bilan, sur les quinze dernières années, de la police communautaire au Québec. Tout d'abord, nous exposerons son évolution dans une perspective historique. Ensuite, il sera question de son évaluation, composante incontournable de la gestion dans un quelconque changement de modèle de police. En effet, c'est aux actionnaires de la sécurité publique qu'incombe la tâche de mesurer le chemin parcouru et de comparer les résultats obtenus avec les objectifs recherchés de façon à adopter les correctifs appropriés si nécessaire. Les points suivants seront donc abordés : - les caractéristiques du modèle professionnel choisi par le Québec ; - les relations avec les citoyens ; - les partenariats stratégiques ; - le renforcement des mesures de prévention ; - l'approche de résolution de problèmes et - quelques considérations générales. En espérant que notre perspective professionnelle et personnelle ajoutera aux multiples angles d'analyse déjà disponibles.

Introduction

Il y a quelques mois j'ai été approché pour livrer le bilan de l'expérience québécoise de la police communautaire, professionnelle, de quartier, de proximité, contemporaine et toute autre étiquette qui désigne les approches adoptées au cours des quinze dernières années au Québec en matière de police.

L'objectif que le comité scientifique avait fixé pour cet exercice était de présenter les résultats atteints par la communauté policière dans ses efforts pour s'aligner sur un modèle qui balayait l'Amérique du nord et présentait des réponses aux problématiques de légitimité vécues par les corps policiers québécois depuis quelques années :

- La police se retrouvait plus souvent qu'à son tour au banc des accusés
- Le sentiment d'appartenance des policiers subissait un effritement inquiétant
- La confiance du public commençait à baisser
- Les plaintes contre les policiers allaient en augmentant
- Le sentiment de sécurité des citoyens semblait diminuer

J'ai accepté avec une certaine réticence je dois l'admettre. Plusieurs d'entre vous me connaissent comme un observateur intéressé et un acteur impliqué dans la promotion et le développement de la police communautaire au Québec depuis les années 90. Je n'ai pas la prétention de pouvoir offrir une analyse scientifique et je ne voudrais pas créer une telle attente parmi vous. Toutefois, mon cheminement m'a permis de suivre plusieurs initiatives individuelles et organisationnelles au cours des 15 dernières années et de me forger une opinion sur le chemin parcouru collectivement. C'est cette lecture que je vous propose aujourd'hui. Les recherches qui ont été faites pour réaliser ce travail m'ont permis d'organiser la présentation dans une perspective surtout historique mais je me permettrai d'ajouter quelques opinions parce que je crois que le privilège offert à quiconque de se prononcer devant un auditoire vient avec l'obligation de se commettre et d'offrir une perspective professionnelle et personnelle qui, je l'espère ajoute aux multiples angles d'analyse disponibles. Je ne porterai aucun jugement sur les organisations impliquées et je m'excuse à l'avance pour toute omission de fait historique qui pourrait m'avoir échappé.

S'ils l'avaient pu, d'autres que moi auraient pu offrir leur propre point de vue sur la question. Je pense à des gens comme Louise Gagnon Gaudreau ma co-présidente pour ce colloque qui, incidemment tirera sa révérence très prochainement à titre de directrice générale de l'ENPQ. Je pense également à des gens qui ont inspiré les premières expériences comme le regretté Lorrain Audy à Hull ou Claude Lavoie à Laval, Daniel Desbiens à Montréal ou Claude Levac à la Sûreté du Québec. Sans parler des nombreux chercheurs qui ont suivi l'implantation et ont accompagné les gestionnaires (JP Brodeur, Benoit Dupont, Marc Alain, Frédérique Lemieux, Caroline Mohr et André Normandeau). Finalement, plusieurs des membres d'Intersection qui ont observé les différentes phases du virage tout en portant des mandats stratégiques pour leur organisation.

Tous ces gens auraient pu se tenir devant vous pour livrer leur point de vue sur le chemin parcouru au Québec et je tenterai humblement de refléter les multiples échanges que j'ai eu avec eux au cours des 15 dernières années.

Donc, tout d'abord, pourquoi revenir sur le bilan? Plusieurs raisons militent en faveur d'un tel exercice:

Diapositive # 2

- Premièrement, l'évaluation est une composante incontournable de la gestion et le changement de modèle de police est avant tout une décision de gestion.
Commentaire : Décision qui s'inscrit dans une réaction au consensus social sur la satisfaction du public
- Deuxièmement, il incombe aux actionnaires de la sécurité publique de mesurer le chemin parcouru et de comparer les résultats avec les objectifs recherchés de façon à adopter les correctifs appropriés.
Commentaire : Les actionnaires sont les élus, les dirigeants et les syndicats
- Troisièmement, il importe de faire périodiquement une nouvelle lecture des environnements sociaux, économiques, politiques et technologiques dans lesquels se forge la réalité de l'action policière car ces facteurs se modifient et affectent les résultats.
Commentaire : Citons comme exemples : les attentats du 11 septembre, l'impact grandissant du crime organisé, les caractéristiques de la main d'œuvre policière, la mondialisation.
- Finalement, il est possible et même probable, qu'un autre courant idéologique prenne naissance en matière de sécurité publique et qu'il inspire d'autres virages.
Commentaire : Par exemple un retour au caractère coercitif des moyens de contrôle de la criminalité qu'on voit actuellement aux USA

Je tenterai donc au cours des prochaines minutes de livrer le résultat des observations effectuées au cours des 15 dernières années par un réseau de personnes qui reflète assez bien l'esprit communautaire du modèle retenu par le Québec. Ils sont policiers de première ligne, enquêteurs, gestionnaires, dirigeants, enseignants et chercheurs, intervenants sociaux, élus, victimes de crimes, journalistes et observateurs de la scène policière.

D'autre part, je dois vous dire qu'il est difficile de tirer une conclusion unique de l'expérience québécoise. La raison en est que la police au Québec ne réagit pas de façon homogène aux pressions de l'environnement. Ceci est dû principalement aux disparités des mandats et des cultures. Là où tous les corps de police se ressemblaient au début du virage c'est dans le style de gestion très classique inspiré

des écoles de gestion qui avaient forgé les pratiques de gestion des années 70 mais nous y reviendrons. Pour rendre les choses encore plus intéressantes, il faut aussi savoir que les structures policières ont traversé des mutations profondes entre 1990 et 2005 (185 SP à 35, relations de travail évoluant sur de nouveaux terrains, imputabilité instantanée par le biais de médias, exigences de formation de plus en plus élevées, enjeux de sécurité intérieure et expansion du crime organisé). Ces mutations se sont produites en sus du virage communautaire et maintenir le cap à travers ces pressions fut un défi majeur pour les tenants de l'approche.

Les débuts

Bien que mon mandat consiste à me concentrer sur l'expérience québécoise, il serait difficile de faire abstraction des éléments historiques qui ont influencé notre propre parcours.

Voici donc une tentative de situer certains incidents critiques de l'histoire policière qui ont éventuellement mené à l'implantation de la police communautaire au Québec.

Diapositive # 3

Certaines des expériences les plus proches de ce qu'on a appelé la police communautaire ont été réalisées entre 1945 et 1963 à Aberdeen en Écosse sous le vocable « Team policing ». Par la suite, on retrouve des modèles s'appuyant sur certaines composantes aux USA, notamment en Arizona en 1960 (Neighbourhood team policing). En 1967, la Commission Katzenbach (USA) créée par le gouvernement américain insufflait un mouvement en faveur d'approches variables pour combattre l'insécurité grandissante dans ce pays puis à Détroit, Los Angeles, Dayton, Richmond, Syracuse et Holyoke (1973).

Plus près de nous, au Québec, la police de la Communauté urbaine de Montréal expérimente depuis longtemps avec des pratiques de type communautaire. Durant les années 70, on a assisté à une série d'expériences intéressantes avec les ilôtiers, formule dérivée du team policing. Sous le leadership de directeurs tournés vers l'avenir, le SPCUM ouvrait la réflexion sur la prévention, les relations communautaires et le décroisement policier. Cette période a suscité chez plusieurs policiers de Montréal et ailleurs au Québec une réflexion qui déboucha sur des développements de natures et d'envergures variées comme nous le verrons un peu plus loin. La Sûreté du Québec n'était pas en reste durant cette période puisqu'elle initiait à plusieurs endroits les premiers véritables programmes de prévention modernes de son histoire. Quant à la GRC, son cheminement communautaire a débuté au début des années 70 avec de nombreux documents de réflexion précédant les expériences menées surtout dans les provinces où elle a un mandat de police provinciale ou municipale.

Pour bien mesurer l'ampleur du chemin parcouru, il est intéressant de se replacer dans le contexte du modèle de police pratiqué au Québec des années 40 jusqu'aux années 70. Ses principales caractéristiques étant :

Diapositive # 4

- La division et le cloisonnement du travail
- L'autorité responsabilité
- La discipline
- L'unité de commandement
- L'unité de direction
- La centralisation
- La hiérarchie
- Le conservatisme
- La stabilité du personnel
- Le pouvoir discrétionnaire élargi

S'exerçant dans un environnement social stable, ce modèle policier trouvait sa légitimité dans sa correspondance aux attentes de la population habituée à un strict encadrement social, politique et religieux. Toutefois, à compter des années 60, l'éveil collectif du Québec aux appels d'un monde en mutation mis ce type d'approche en contradiction avec les changements sociaux qui s'opéraient. Les pressions ont commencé à s'exercer sur l'appareil policier pour qu'il s'ajuste aux exigences issues d'un nouveau consensus social sur le rôle d'agent de la paix attendu par la population.

C'est dans ce contexte que les développements suivants se produiront en cascade :

Diapositive # 5

Ce montage donne un aperçu de ce que j'appelle, les incidents critiques qui ont marqué le déploiement de la police communautaire au Québec. On constate facilement l'accélération des mesures prises par les organisations à compter de 1990 soit la parution du livre vert du gouvernement canadien : Police : défi 2000. Bien des choses ont été dites sur ce document et sur son influence relative dans le parcours qui a suivi. Je crois qu'il constitue un jalon important dans l'itinéraire qu'avaient déjà commencé à emprunter plusieurs des architectes de la police communautaire au Québec. Il est d'ailleurs possible qu'il a inspiré l'élaboration des éléments « Goldsteiniens » qui ont caractérisé la police communautaire dans la majorité des modèles implantés.

Parmi les développements importants, je ne saurais passer sous silence la création du groupe Intersection en 1993. Son rôle dans la promotion et le développement revêt une grande importance quand on sait qu'il ne fut pas la résultante d'une

initiative gouvernementale ou corporative mais bien d'une volonté d'hommes et de femmes désireux de participer au changement sans nécessairement détenir un pouvoir classique dans leur milieu. Intersection fut l'incarnation du besoin et de la volonté du milieu policier et académique surtout de susciter et d'encourager le changement et d'être le témoin des développements qui avaient cours. Le groupe, la revue et le séminaire annuel qui ont porté le nom d'Intersection ont jalonné l'évolution de la police communautaire depuis 1993. Nous assistons peut-être aujourd'hui à l'éclosion de son pendant international si le besoin se fait sentir de faire contrepoids aux tentations de sacrifier les valeurs éthiques et démocratiques incarnées par ce modèle aux impératifs de sécurité nationale qui ont pris le devant la scène depuis le 11 septembre.

Mais, revenons au bilan du Québec. Les jalons montrés sur la diapositive témoignent-ils du changement structurel et culturel que tous nous annonçons dans les années 90? Je me souviens de nombreuses discussions avec des policiers et des chercheurs et du consensus sur la période minimale de 10 ans qu'il faudrait pour enraciner le changement et en récolter les fruits. Qu'en est-il aujourd'hui et comment évaluer l'atteinte de objectifs énoncés?

Je propose de poser le diagnostique en fonction des objectifs du modèle et de formuler les questions pertinentes :

Diapositive # 6

1^{ère} composante : Établir et entretenir des liens harmonieux avec la communauté et ses composantes.

- Les services de police sont-ils dotés de politiques de relations avec la communauté?
- Le profil socio-économique et démographique est-il intégré dans la planification stratégique?
- L'assignation géographique des patrouilleurs est-elle stable pour assurer l'établissement de liens de confiance durables?
- Les policiers connaissent-ils les forces sociales « positives » de leurs secteurs?
- Les policiers sont-ils en mesure de traduire les signaux de la communauté à leurs supérieurs pour mesurer le sentiment de sécurité?
- La patrouille à pied, en vélos ainsi que d'autres alternatives sont-elles pratiquées systématiquement?

Diapositive # 7

2^{ème} composante : Établir et entretenir des partenariats stratégiques

- Un diagnostic de la sécurité publique incluant un inventaire des partenaires potentiels est-il effectué régulièrement?
- Une politique de partenariat est-elle en place pour encadrer les actions posées?
- Tous les niveaux du service sont-ils impliqués dans un partenariat utile à l'atteinte des objectifs du service?
- Qui sont nos partenaires permanents, occasionnels et ponctuels?
- Quels sont les critères d'évaluation de l'efficacité des partenariats?
- Nos partenariats sont-ils en réalité des initiatives de relations communautaires?

Diapositive # 8

3^{ème} composante : Renforcement des mesures de prévention

- Comment la prévention du crime est-elle intégrée dans les pratiques policières?
- La prévention fait-elle l'objet d'un suivi organisationnel au même titre que les statistiques criminelles ou budgétaires?
- La prévention fait-elle partie des stratégies privilégiées quand un problème de criminalité survient?
- Fait-on appel aux spécialistes de prévention pour combler des postes liés à la sécurité industrielle?
- Les policiers sont-ils en mesure d'élaborer et d'appliquer des stratégies de prévention situationnelle dans leur travail?
- De quel ordre et de quelle nature sont les investissements de prévention?

Diapositive # 9

4^{ème} composante : Application de l'approche de résolution de problèmes

- Les systèmes d'information policière sont-ils intégrés pour fournir les alertes précoces relatives à l'émergence de problèmes?
- Les dirigeants sont-ils impliqués dans le développement et le suivi de plan d'action élaborés grâce à cette technique?
- L'analyse de l'information est-elle subordonnée aux objectifs d'organisation?

- Les policiers ont-ils la charge de régler des problèmes? Les enquêteurs? Les autres niveaux de supervision et de gestion?
- Sommes-nous en mesure d'identifier les stratégies les plus efficaces?
- Sommes-nous en mesure d'identifier les menaces à la sécurité publique?
- Le renseignement est-il concentré sur la fonction « lutte au crime organisé »?

Au-delà de ces questions, des interrogations encore plus générales peuvent se poser :

Diapositive # 10

- La mission de l'organisation reflète-t-elle l'orientation communautaire?
 - La composition du service reflète-t-elle la démographie de la communauté desservie?
 - La police communautaire est-elle partie intégrante de toutes les fonctions y compris les enquêtes?
 - L'évaluation de l'approche fait-elle partie du bilan annuel des organisations?
 - Les indicateurs 2005 de la sécurité publique sont-ils différents de ceux utilisés avant 1990?
 - Les policiers sont-ils satisfaits de leur travail?
 - Les citoyens sont-ils satisfaits des services reçus?
 - Quelles sont les principales préoccupations des citoyens en matière de sécurité publique?
 - Les actionnaires jouent-ils leur rôle dans l'avancement de la vision?
- Commentaire : Direction, élus, syndicats
- Les citoyens sont-ils impliqués dans la détermination de certaines priorités par le biais de comités consultatifs?

Le ministère de la sécurité publique du Québec publiait récemment son nouveau plan stratégique 2005-2008. Ce plan tient compte dans ses objectifs, des orientations communautaires des services policiers.

Diapositive # 11

« Objectif 5 : Améliorer la sécurité des citoyens dans leurs milieux de vie en favorisant l'émergence d'une police communautaire partout au Québec. »

Le Service général d'inspection des corps policiers du MSP est à mettre en place la grille de critères qui traduiront l'atteinte de ces objectifs inscrits par ailleurs, dans la loi sur la police.

Le SGI rencontre la même difficulté que moi face à ce mandat. On ne peut se prononcer de façon globale sur la police communautaire au Québec en raison des disparités apparues dans l'implantation et l'absence de normes imposées. D'autre part, l'évaluation à la pièce ne permettra pas de mesurer avant plusieurs années l'état d'enracinement du modèle.

Conclusion

Pour affirmer que le virage communautaire est complété, il faudrait conclure qu'en une quinzaine d'années, nous serions passés :

Diapositive # 12

De :	À :
Posture réactive	Posture pro-active
Rôle principal d'application de la loi	Rôle principal d'agent de la paix
Application marginale de la prévention	Application généralisée et intégrée de la prévention
Travail en cloisonnement	Travail en partenariat
Concentré sur la résolution des crimes	Concentré sur la résolution des problèmes
Une efficacité déterminée par l'identification et l'arrestation des criminels	Une efficacité déterminée par l'absence de crimes
La gestion des processus	La gestion des résultats

Au plus fort de la période de formation qui a marqué le virage communautaire au Québec, on me demandait souvent de qualifier la profondeur des changements effectués. Je vous rappelle qu'à l'époque, le Québec comptait pas moins de 185 corps de police. Attribuer une sorte de note de passage générale à la communauté policière dans un contexte de variété de visions et de ressources que l'on connaissait alors comportait sa part de risque car plusieurs organisations avaient amorcé un cheminement déterminé tandis que d'autres semblaient hésitantes probablement devant l'ampleur de la tâche.

Néanmoins, je me risquais à dire que dans l'ensemble, la communauté policière réalisait une performance intéressante mais que le véritable test serait celui de la

durabilité du changement, de l'implication de tous les secteurs d'activité et surtout les enquêtes et que finalement, le leadership du gouvernement et des grandes organisations serait le déterminant principal de la profondeur de la transformation de la police québécoise.

Ce dont il faut se rappeler surtout, c'est que l'environnement s'est modifié au-delà de toute prédiction réaliste de 1990. Ces changements n'ont pas fait disparaître les facteurs qui ont motivé la réorientation de la police nord américaine. Toutefois, ils ont modifié notre environnement à un point tel que le contexte dans lequel s'exerce la gestion de la police exige maintenant la prise en compte d'une réalité différente de celle à laquelle on s'attendait pour les années 2000.

Par exemple :

Diapositive # 13

- La mondialisation de l'économie qui stimule la circulation des personnes et des biens tout en créant des opportunités de criminalité plus vastes que jamais
- La préoccupation liée à la sécurité nationale qui interpelle la capacité de veille et de prédiction des organisations policières et mobilise les ressources qui autrement seraient dédiées à des fonctions policières plus classiques
- Les changements des caractéristiques de la main d'œuvre policière qui obligent un style plus consensuel et l'adoption d'incitatifs et d'outils de motivation différents
- L'évolution des relations de travail et la tendance syndicale à s'impliquer dans des domaines traditionnels de la gestion
- L'évolution et les coûts des technologies qui dépassent souvent les capacités policières et le cadre légal existant (Internet)
- L'évolution socio-démographique du Québec qui génère parfois une certaine exclusion, elle-même porteuse d'une dynamique criminogène
- Une série de départs massifs à la retraite qui prive les organisations d'une grande part de leur mémoire corporative et de l'expertise essentielle à la gestion du changement

Tous ces facteurs sont venus rendre le virage entrepris dans les années 90 encore plus essentiel car aucun modèle de service n'offre à ma connaissance, la souplesse nécessaire pour faire face au rythme accéléré des transformations de notre société. Présentement, nous assistons à la montée des valeurs de la droite nourrie par la conjoncture politique internationale et par une mobilisation des forces conservatrices américaines qui privilégient le retour aux valeurs et aux comportements des années 50. Dans le cas de la police, cela se traduit par un

recours accru aux mesures coercitives, à l'emprisonnement, aux sanctions et à la surveillance des groupes perçus comme subversifs.

Heureusement, la culture québécoise est assez imperméable à ces influences et ses institutions offrent peu d'écho à ces courants. C'est pourquoi, en conclusion, je suis d'avis que l'expérience québécoise de police communautaire, tout en étant incomplète, est destinée à continuer de se déployer et de se développer. D'autre part, les problèmes d'implantation relevés en cours de route n'étaient pas dûs en général au modèle lui-même mais plutôt aux vestiges de la gestion policière classique qui a fait les belles années de la police traditionnelle. D'ailleurs, il faut résister à la tentation de chercher les réponses dans les structures et les organigrammes. Ces étapes de planification et d'organisation interviennent après l'élaboration de la vision et appartiennent au domaine des processus.

Toutefois, pour assurer la durabilité du changement certaines conditions seront requises :

Diapositive # 14

- Le leadership du gouvernement devra porter sur les résultats et moins sur les processus
- Les dirigeants policiers devront procéder à des évaluations rigoureuses de l'application du modèle dans leur organisation et s'assurer que les composantes sont présentes, appliquées et évaluées de manière exhaustive
- Tous les actionnaires de la sécurité publique devront prendre part aux discussions et assumer leur responsabilité
- Le domaine des enquêtes devra initier et piloter des initiatives en résolution de problème
- Une structure de recherche autonome et objective devrait être mise en place pour accompagner la démarche et témoigner des résultats
- Les fonctions d'analyse et d'évaluation devront être développées au sein des corps policiers afin de soutenir le développement d'une compétence permanente au sein des services de police
- Les concepts fondamentaux qui accompagnent le modèle devront être enseignés et surtout maîtrisés par les policiers et devront impérativement s'articuler autour d'une compréhension innée du fonctionnement d'une démocratie représentative et du rôle du policier parmi les institutions qui interagissent dans un tel système.

Le parcours des quinze dernières années me portent à croire que le développement de la police communautaire au Québec après avoir plafonné au début des années 2000 (dépôt de la politique ministérielle) connaîtra un regain grâce entre autres, à la

réorganisation de la police au Québec, aux exercices d'évaluation rigoureux menés récemment par le SPVM et la Sûreté du Québec et par l'accession à des postes de pouvoir de nouveaux dirigeants désireux d'imprimer leur propre marque sur les organisations. Toutefois, l'élément capital qui doit faire partie de l'équation est l'élu et l'imputabilité qu'il impose par son mandat à l'appareil publique. Cette présence des citoyens dans notre quotidien à travers les élus a été depuis le début la motivation la plus puissante car cette vigilance est garante du maintien des engagements de résultats.

Diapositive # 15

Merci



La police et les citoyens

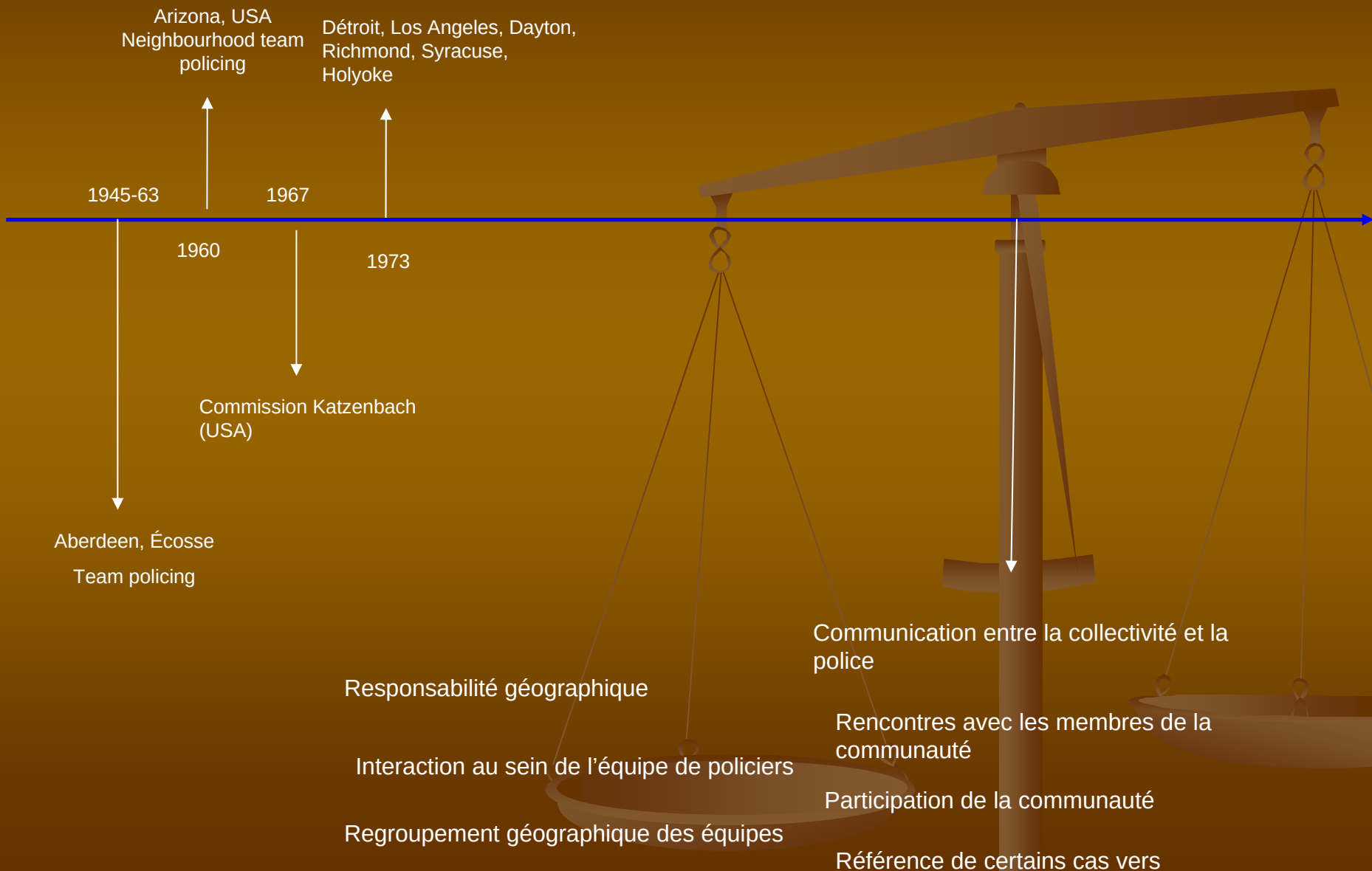
La police communautaire au
Québec 1990-2005

Un bilan

Pierre Brien

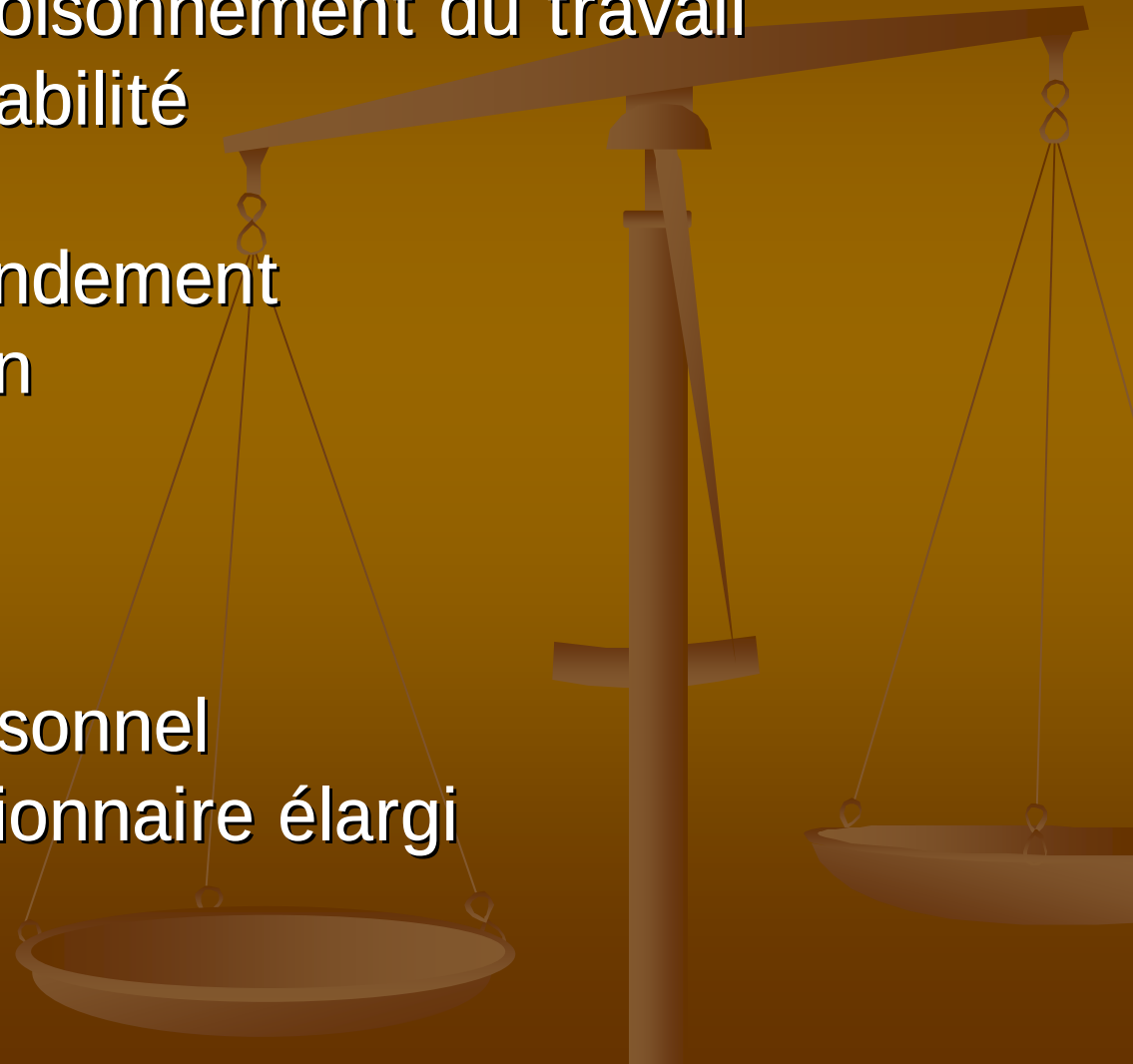
Pourquoi un bilan?

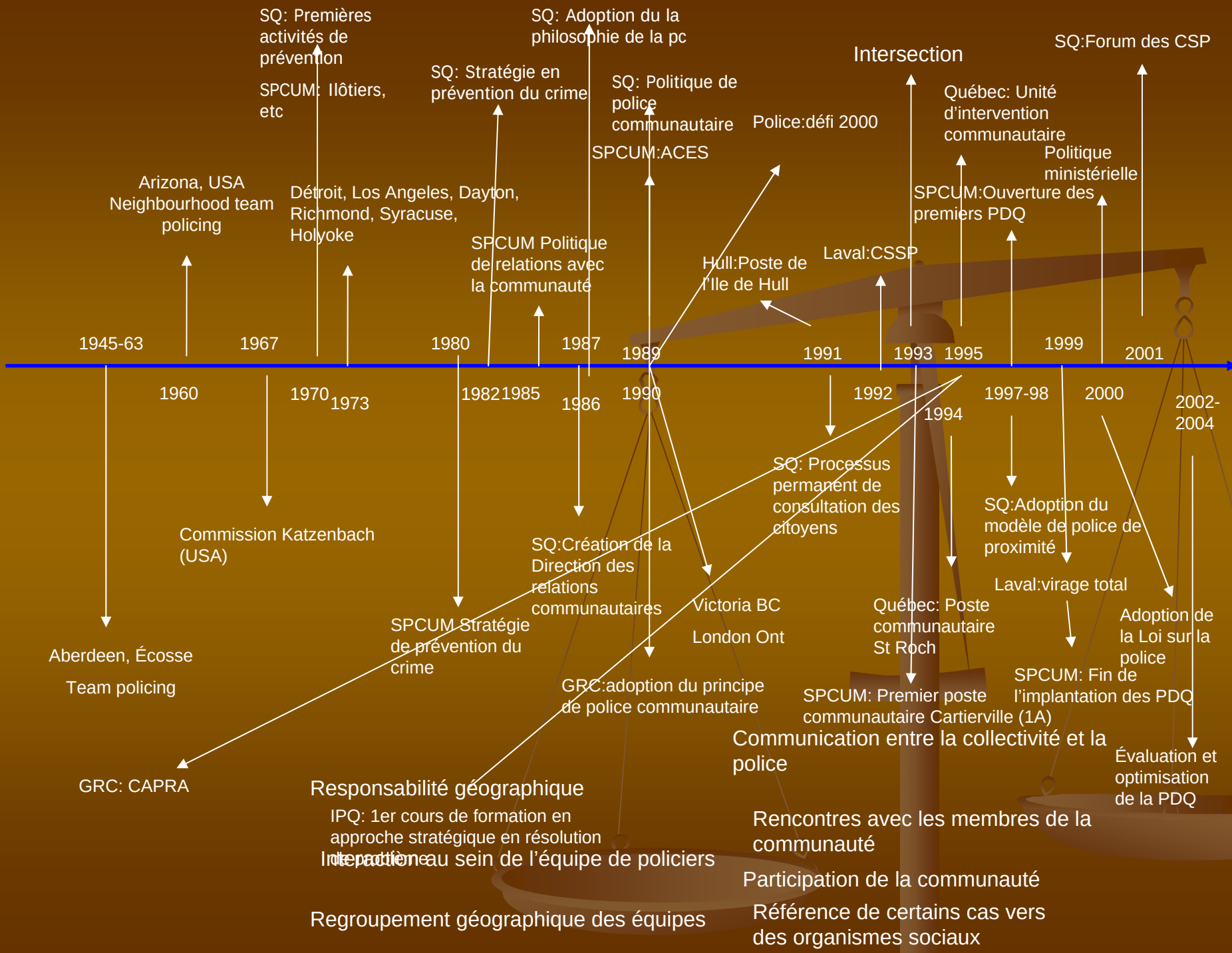
- Premièrement, l'évaluation est une composante incontournable de la gestion et le changement de modèle de police est avant tout une décision de gestion
- Deuxièmement, il incombe aux actionnaires de la sécurité publique de mesurer le chemin parcouru et de comparer les résultats avec les objectifs recherchés de façon à adopter les correctifs appropriés
- Troisièmement, il importe de faire périodiquement une nouvelle lecture des environnements sociaux, économiques, politiques et technologiques dans lesquels se forge la réalité de l'action policière car ces facteurs se modifient et affectent les résultats
- Finalement, il est possible et même probable, qu'un autre courant idéologique prenne naissance en matière de sécurité publique et qu'il inspire d'autres virages



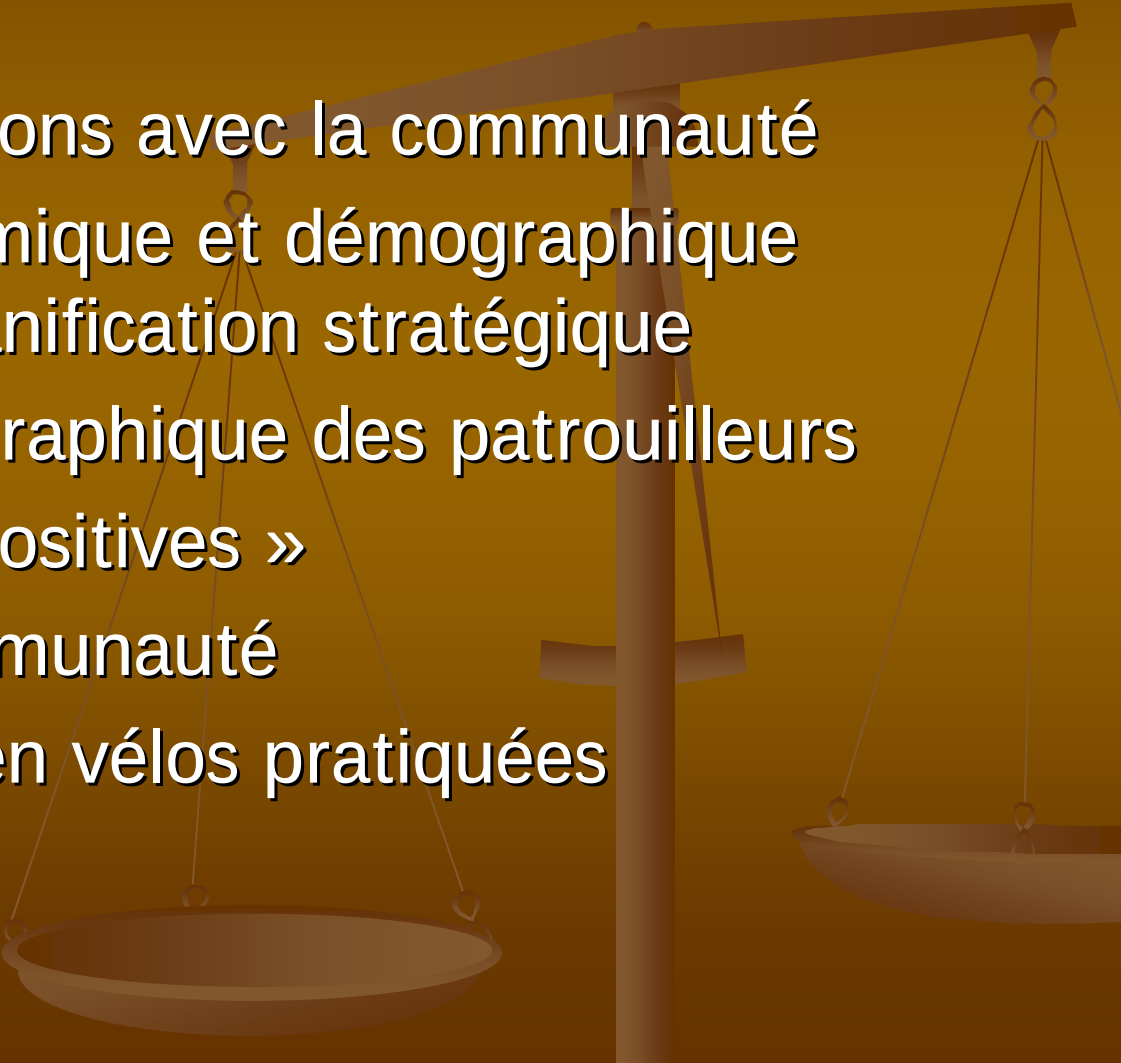
Caractéristiques du modèle professionnel

- La division et le cloisonnement du travail
- L'autorité responsabilité
- La discipline
- L'unité de commandement
- L'unité de direction
- La centralisation
- La hiérarchie
- Le conservatisme
- La stabilité du personnel
- Le pouvoir discrétionnaire élargi



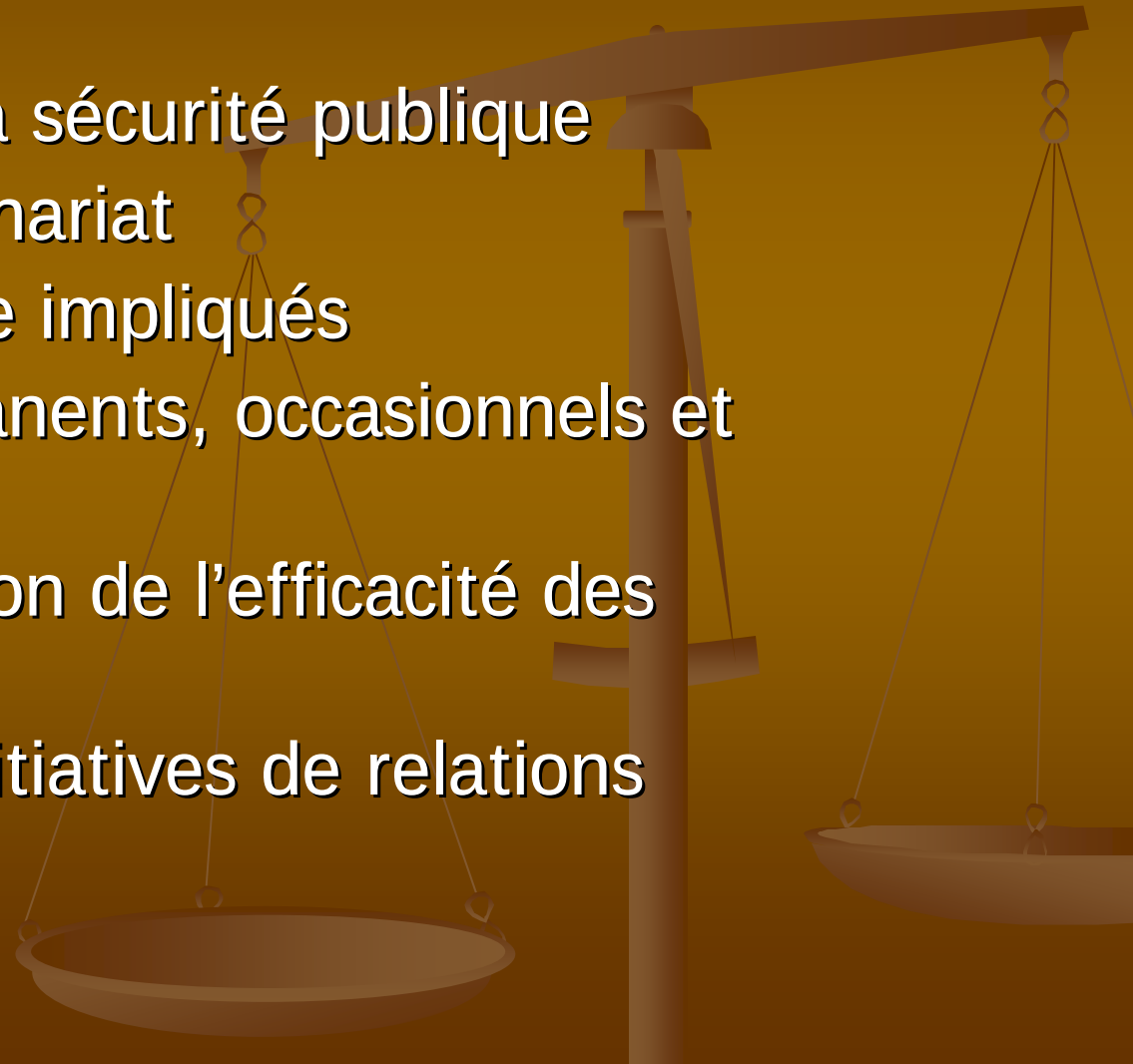


Relations avec la communauté

- politiques de relations avec la communauté
 - profil socio-économique et démographique intégré dans la planification stratégique
 - L'assignation géographique des patrouilleurs
 - forces sociales « positives »
 - signaux de la communauté
 - patrouille à pied, en vélos pratiquées systématiquement
- 

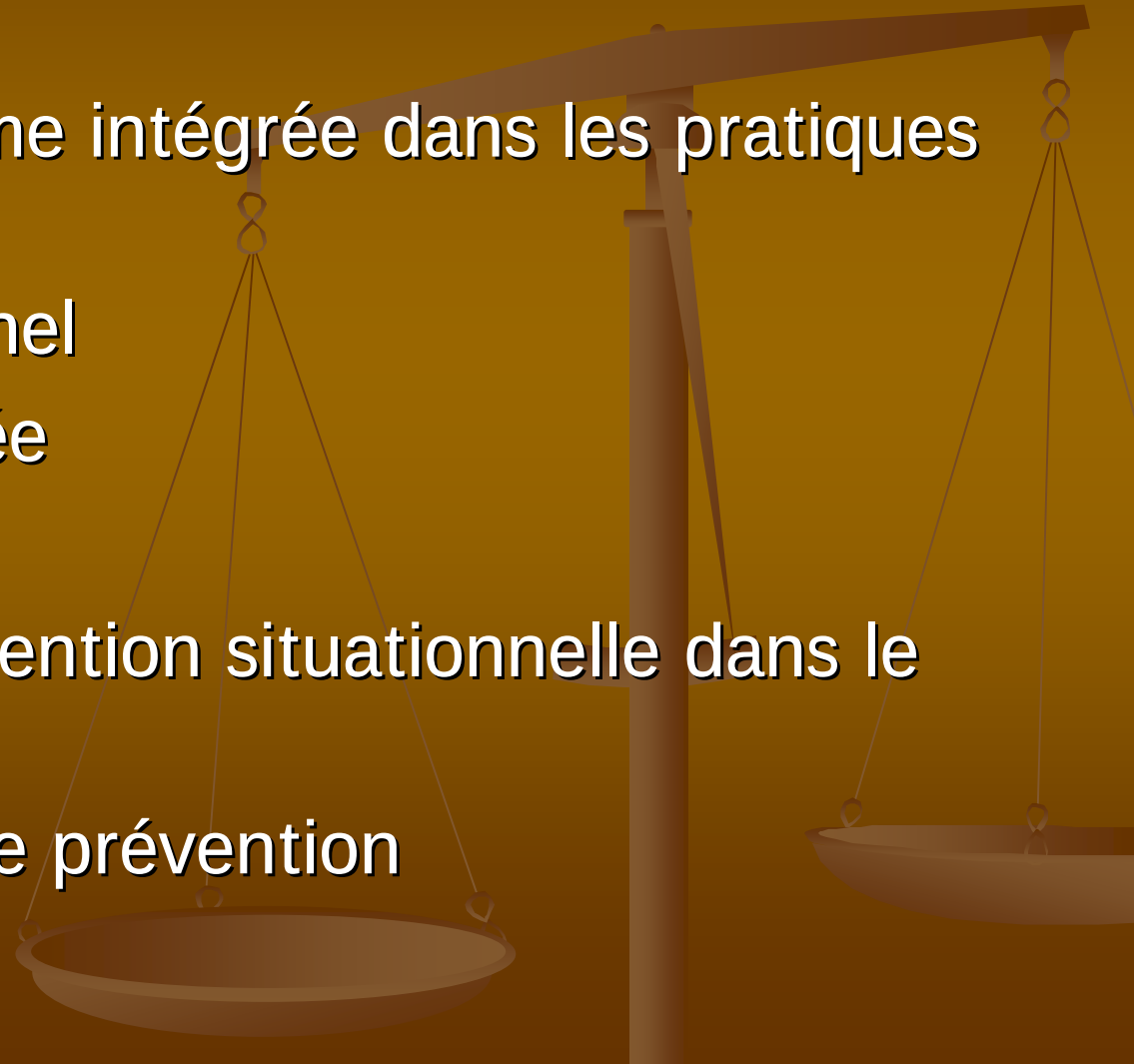
Partenariats stratégiques

- diagnostique de la sécurité publique
- politique de partenariat
- niveaux du service impliqués
- partenaires permanents, occasionnels et ponctuels
- critères d'évaluation de l'efficacité des partenariats
- partenariats ou initiatives de relations communautaires?



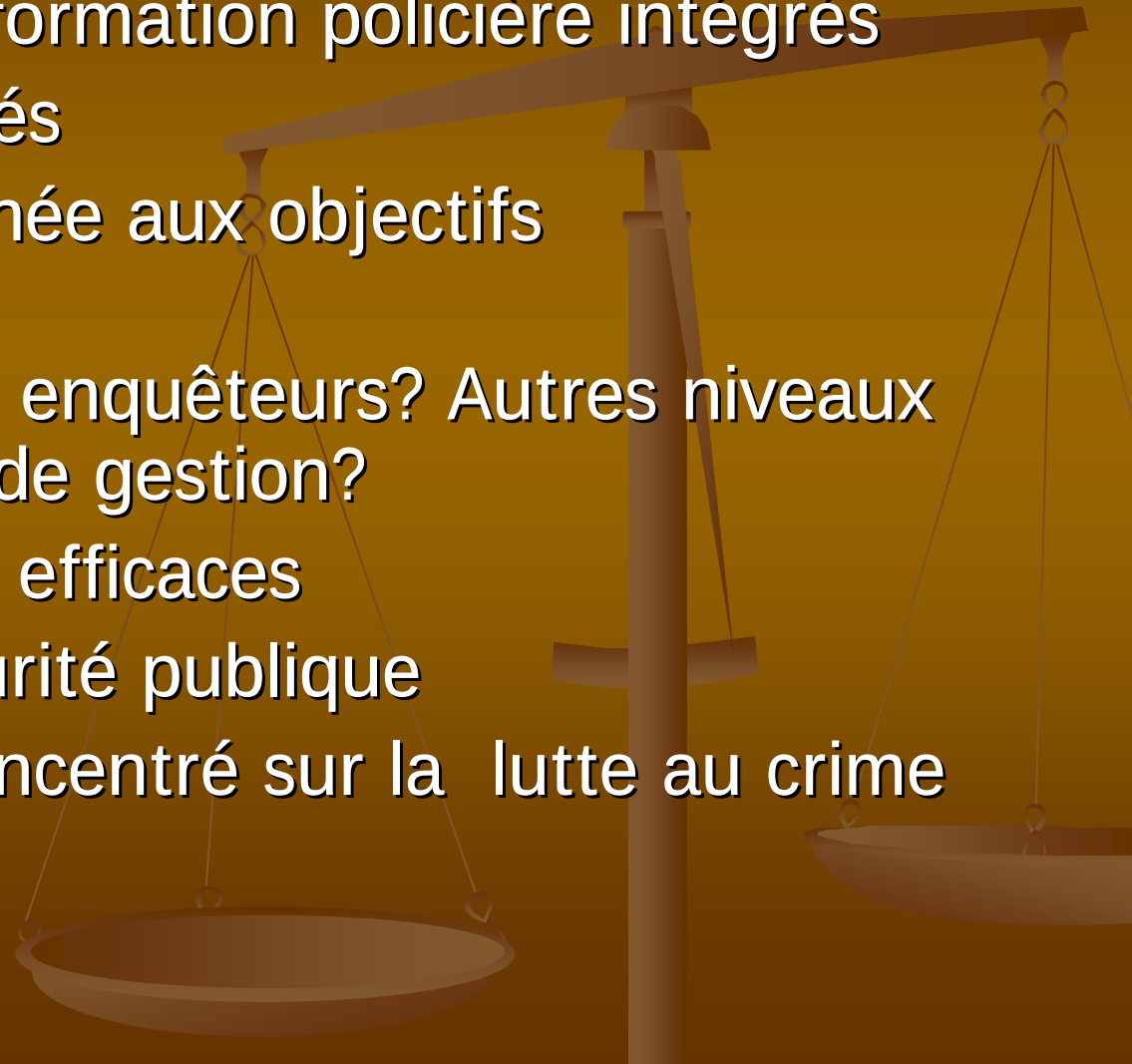
Renforcement des mesures de prévention

- prévention du crime intégrée dans les pratiques policières
- suivi organisationnel
- stratégie privilégiée
- postes clés
- stratégies de prévention situationnelle dans le travail policier
- investissements de prévention



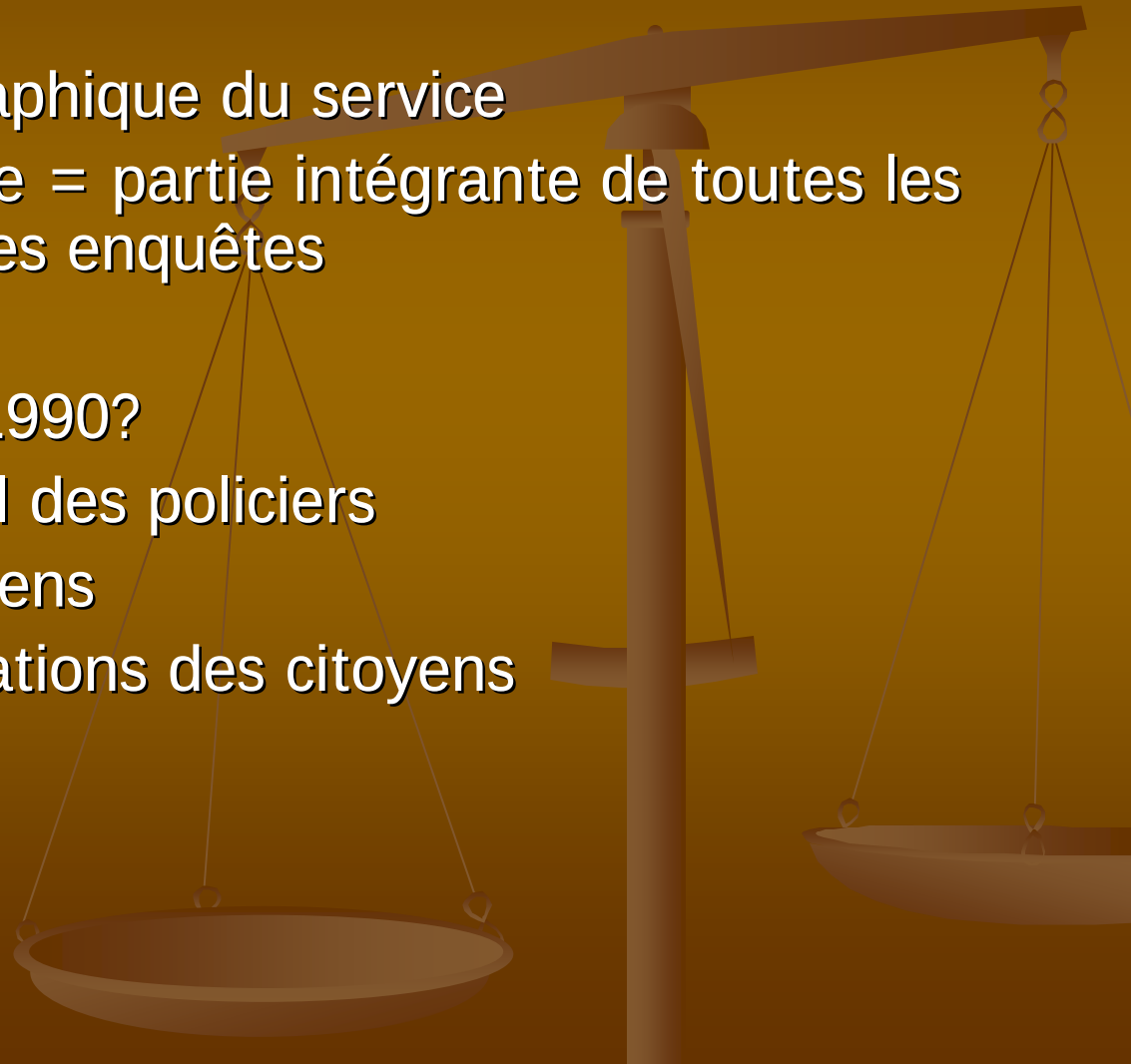
Approche de résolution de problèmes

- Les systèmes d'information policière intégrés
- dirigeants impliqués
- analyse subordonnée aux objectifs d'organisation
- Les policiers? Les enquêteurs? Autres niveaux de supervision et de gestion?
- stratégies les plus efficaces
- menaces à la sécurité publique
- renseignement concentré sur la lutte au crime organisé ?



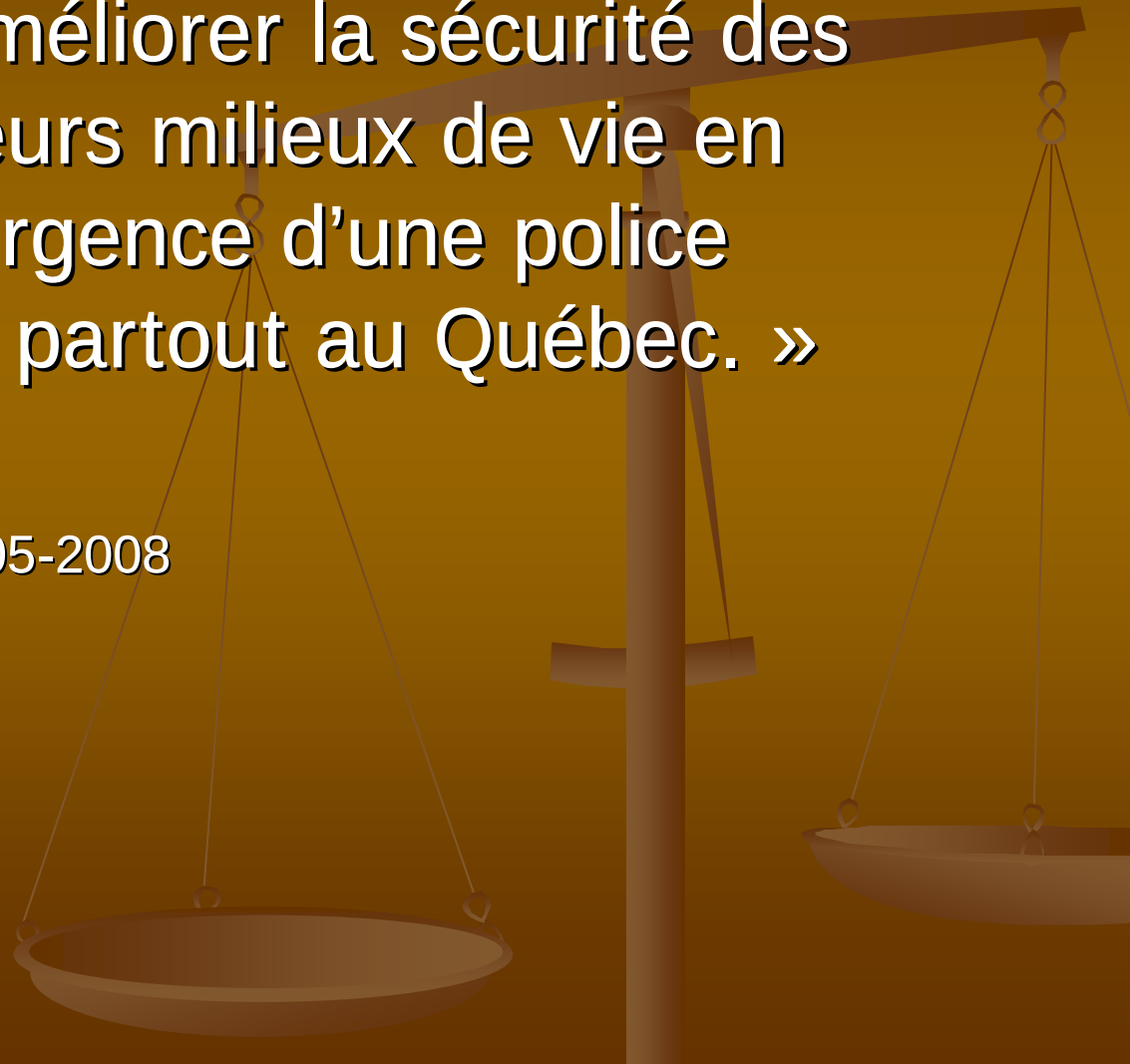
Autres considérations

- mission
- composition démographique du service
- police communautaire = partie intégrante de toutes les fonctions y compris les enquêtes
- évaluation annuelle
- indicateurs 2005 vs 1990?
- Satisfaction au travail des policiers
- Satisfaction des citoyens
- principales préoccupations des citoyens
- rôle des actionnaires
- citoyens impliqués



- « Objectif 5. Améliorer la sécurité des citoyens dans leurs milieux de vie en favorisant l'émergence d'une police communautaire partout au Québec. »

Plan stratégique du MSP 2005-2008



De

À

Posture réactive

Rôle principal
d'application de la
loi

Application
marginale de la
prévention

Travail en
cloisonnement

Concentré sur la
résolution des
crimes

Une efficacité déterminée par
l'identification et l'arrestation
des criminels

La gestion des
processus

Posture pro-active

Rôle principal d'agent
de la paix

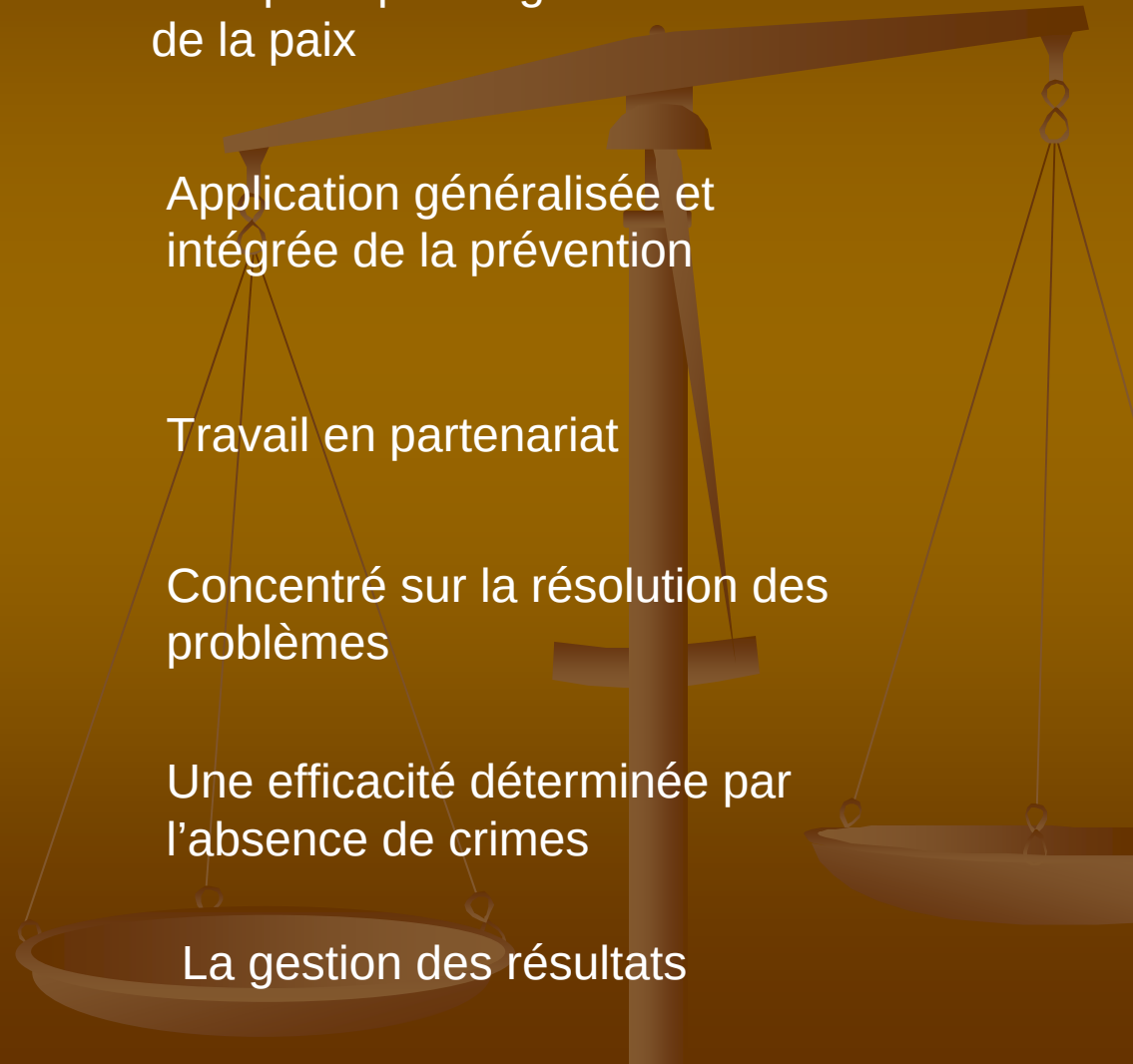
Application généralisée et
intégrée de la prévention

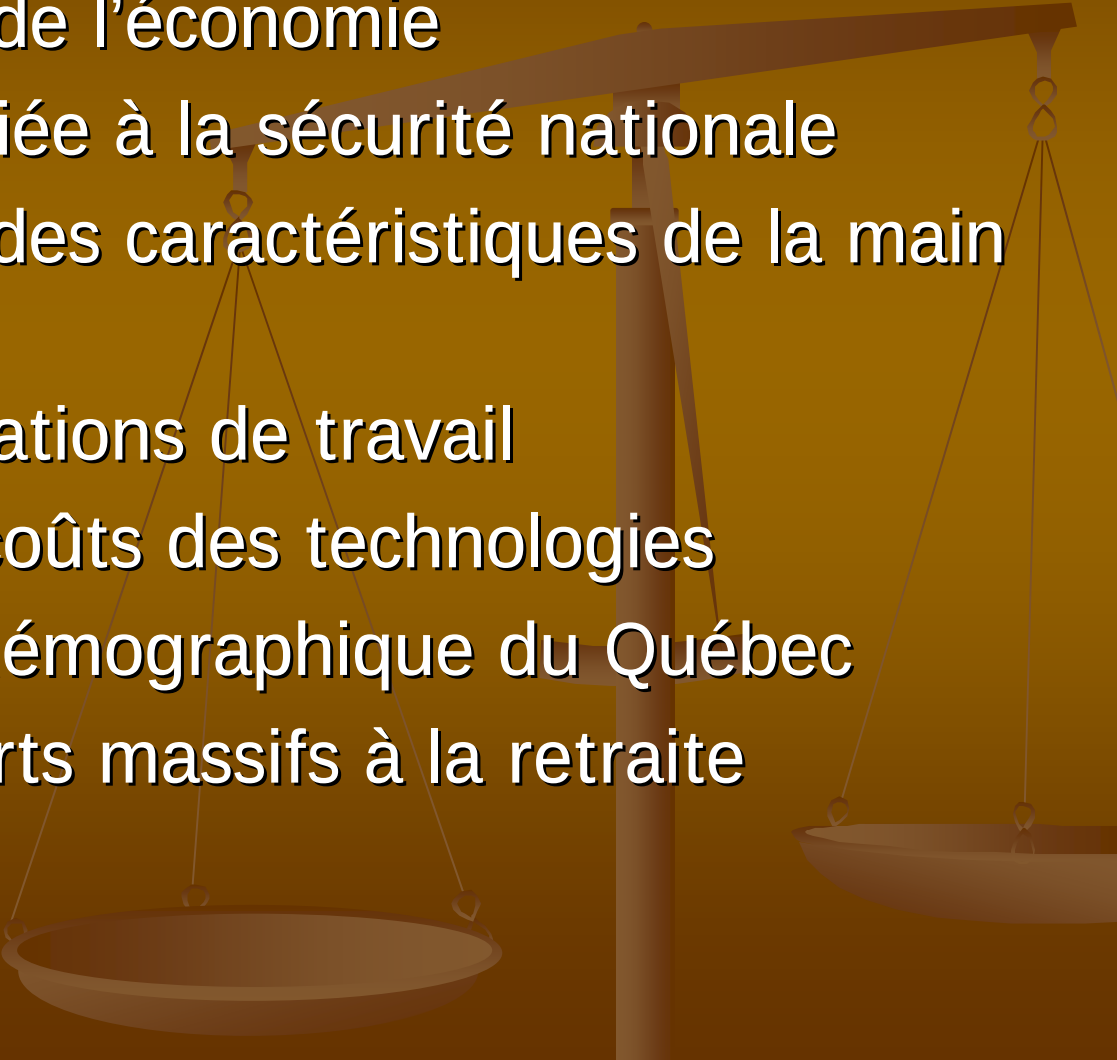
Travail en partenariat

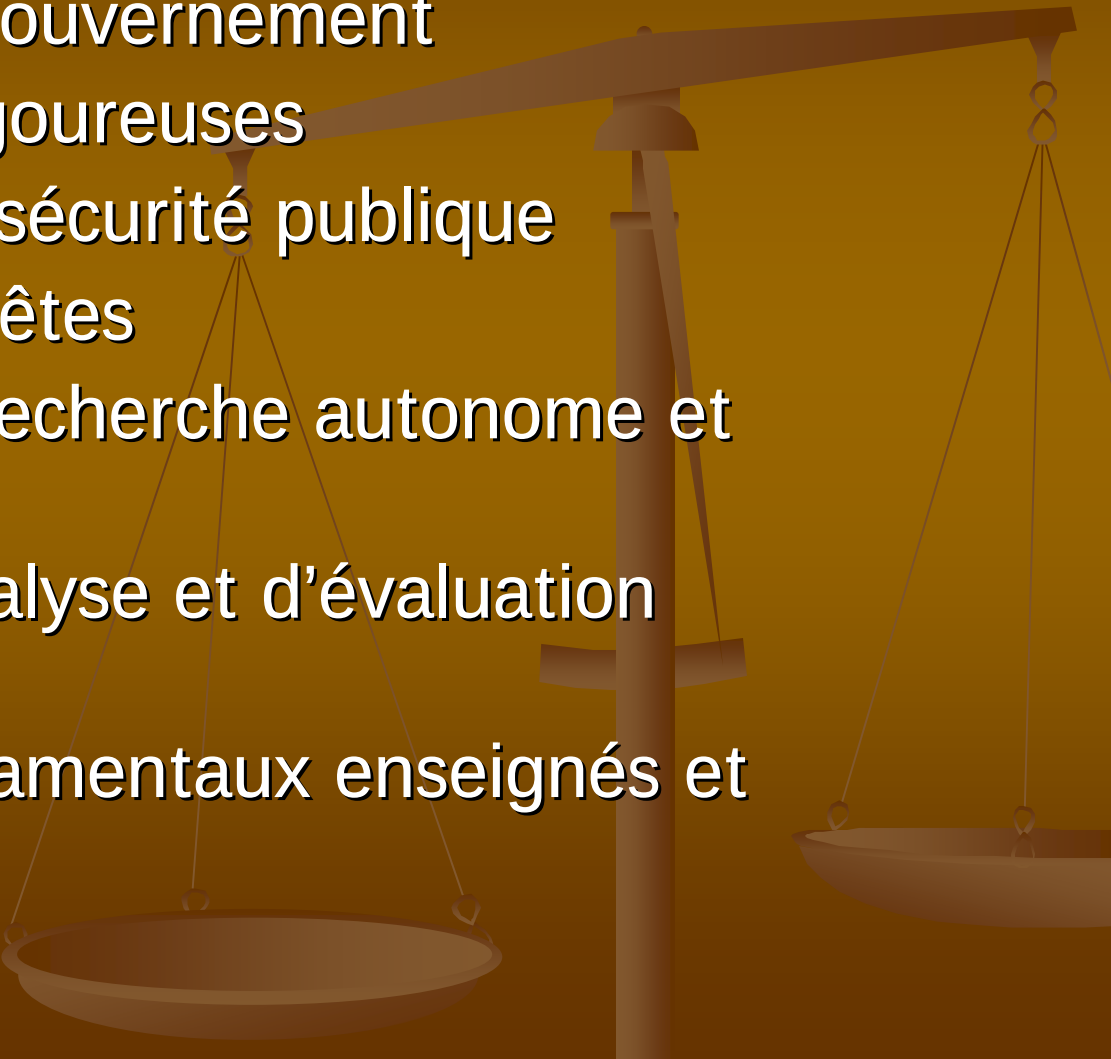
Concentré sur la résolution des
problèmes

Une efficacité déterminée par
l'absence de crimes

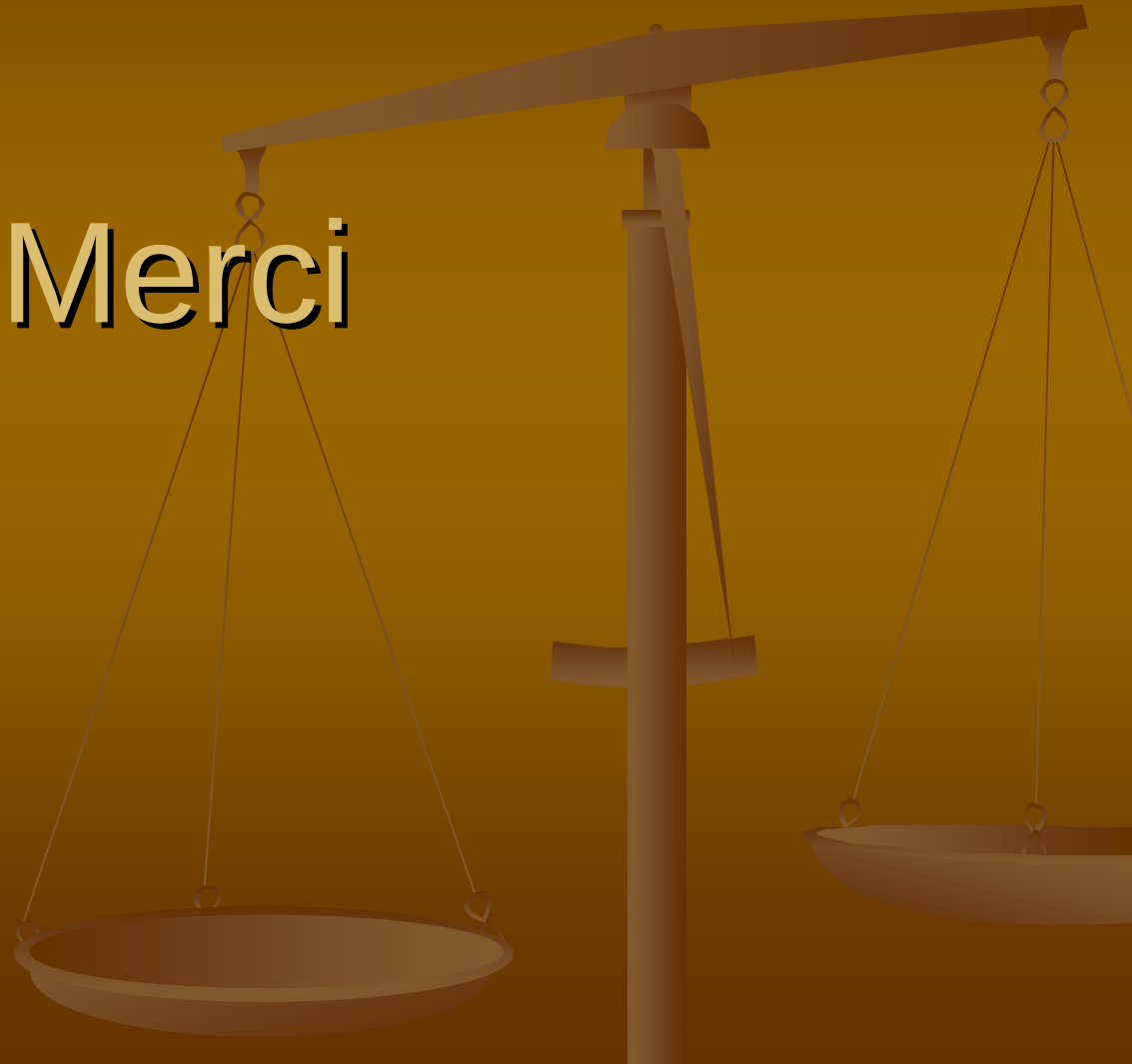
La gestion des résultats



- 
- La mondialisation de l'économie
 - La préoccupation liée à la sécurité nationale
 - Les changements des caractéristiques de la main d'œuvre
 - L'évolution des relations de travail
 - L'évolution et les coûts des technologies
 - L'évolution socio-démographique du Québec
 - Une série de départs massifs à la retraite

- 
- Le leadership du gouvernement
 - des évaluations rigoureuses
 - actionnaires de la sécurité publique
 - domaine des enquêtes
 - Une structure de recherche autonome et objective
 - Les fonctions d'analyse et d'évaluation développées
 - Les concepts fondamentaux enseignés et maîtrisés

Merci





La collaboration entre villes : une réponse concrète à la construction de collectivités plus sûres?

Par **Serge BRUNEAU**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La collaboration entre villes : une réponse concrète à la construction des collectivités plus sûres ?

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : De plus en plus les Villes ou les autorités locales sont amenées à s'investir dans le champ de la gouvernance locale en matière de sécurité et de prévention de la criminalité. Il leur est demandé par les habitants d'assurer la sécurité et la tranquillité publique, il leur est demandé de mettre en œuvre des politiques publiques pour lesquelles ils n'ont rien eu à dire, il leur est demandé d'assurer un leadership. Et tout cela, bien souvent, en se débrouillant avec des moyens limités. Au même moment, les villes mènent un certain nombre d'actions et ont développé une expertise. Certaines ont mis l'accent sur des partenariats efficaces entre les diverses institutions confrontées à ces problématiques de sécurité. D'autres encore ont élaboré des plans d'action multidimensionnels. La mise en commun des expériences des villes permet alors de croiser les regards et les pratiques, d'approfondir des perspectives, d'améliorer les outils et ainsi profiter de l'expertise des uns et des autres. Voilà ce à quoi nous convie ce programme d'échange entre les villes de Montréal, Liège et Bordeaux.



COLLOQUE INTERNATIONAL FRANCOPHONE
«LA POLICE ET LES CITOYENS»
NICOLET, 1^{ER} JUIN 2005

ATELIER # 2

LA COLLABORATION ENTRE VILLES : UNE RÉPONSE CONCRÈTE À LA
CONSTRUCTION DE COLLECTIVITÉS PLUS SÛRES

PRÉSENTATION DE SERGES BRUNEAU
DIRECTEUR DE PROJETS
CENTRE INTERNATIONAL POUR LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ
(CIPC)



PRÉAMBULE

Une ville n'a de légitimité que si elle est habitée et que ses habitants sont heureux d'y vivre. Par contre, une ville où la violence, la criminalité et le sentiment d'insécurité sévissent est sans contredit une ville où les habitants auront le réflexe de ne pas l'investir, de s'en détacher, de ne pas se l'approprier... au bout du compte de l'abandonner, la QUITTER!

Ainsi

La ville, c'est d'abord les gens qui la composent, qui y naissent, y meurent, y vivent, y travaillent, s'y distraient, y souffrent. Et plus que ces personnes, la ville est un lieu où elles vivent ensemble. Plus que ces personnes, la ville est faite de leurs relations. La ville, c'est où il y a de l'autre, de l'autre qui vous RECONNAÎT (*Aristote*)



À PROPOS DU CIPC

Le CIPC est un forum international unique d'échange pour les gouvernements nationaux, les autorités locales, les organismes publics, les institutions spécialisées et les organisations non-gouvernementales en matière de prévention de la délinquance et de sécurité des collectivités. Il met la connaissance au service de l'action pour améliorer les politiques et interventions afin de réduire plus efficacement la délinquance, la violence et l'insécurité. L'action du CIPC vise à :

- Rendre accessible et mieux faire connaître la base de connaissances internationales sur les politiques et interventions de prévention et de sécurité humaine.
- Encourager l'utilisation de pratiques inspirantes et d'outils susceptibles d'améliorer la sécurité des collectivités.
- Soutenir des échanges internationaux fructueux entre les pays et les villes, le système de justice et les associations de la société civile.
- Favoriser l'assistance technique et le maillage des expertises

Le CIPC se définit en quelque sorte comme un pont entre la théorie et la pratique et un forum d'échange et de débat.



INTRODUCTION

En 2003, le Centre international pour la prévention de la criminalité proposait à trois villes de s'inscrire dans une démarche commune sur la méthodologie de l'intervention préventive.

Grâce au financement du Secrétariat permanent à la politique de prévention de la Belgique et de la Ville de Montréal, ce programme de trois ans a démarré concrètement en 2004.

Les villes impliquées :

- Montréal- Arrondissement Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension
- Liège
- Bordeaux



POURQUOI UN TEL PROGRAMME D'ÉCHANGE?

- PARCE QUE :** nous savons que l'amélioration de la sécurité des milieux de vie et d'autre part de la tranquillité publique passe nécessairement par la mise en commun des expériences des uns et des autres.
- PARCE QUE :** nous savons que nous ne pouvons faire l'économie du dialogue et de l'échange des savoir-faire entre les différentes collectivités qui se préoccupent du bien-être de leur communauté et interviennent dans le champ de la sécurité des milieux de vie.
- PARCE QUE :** nous savons que les manifestations de délinquance et de victimisation, bien qu'elles impliquent d'abord des personnes, ont aussi des effets plus larges et diffus sur les collectivités.
- PARCE QUE :** nous savons que les réponses à la criminalité et à l'insécurité demeurent au premier chef des réponses locales et de ce fait interpellent directement les autorités municipales
- PARCE QUE :** nous savons qu'il convient de renforcer les liens et créer des solidarités entre les autorités municipales.



DE PLUS :

Si les conférences, les séminaires, les colloques sont utiles, ils n'en demeurent pas moins que :

- Ils ne permettent pas, ou peu, d'approfondir véritablement.
- D'analyser en détail les manières de faire.
- D'améliorer concrètement les outils.
- Favoriser l'assistance technique et le maillage des expertises

Ainsi

- Afin de favoriser la mise en commun des expériences des uns et des autres.
- Afin d'encourager le dialogue et l'échange des savoir- faire entre les différentes collectivités qui se préoccupent du bien-être de leur communauté et interviennent dans le champ de la sécurité des milieux de vie...

QU'EST VENUE, EN 2002, L'IDÉE DE LA MISE EN ŒUVRE
D'UN PROGRAMME D'ÉCHANGE ENTRE VILLES



LES OBJECTIFS

- L'objectif central de ce travail croisé est :
 - Explorer chacune des phrases techniques de la démarche de co-production de la sécurité dans les milieux de vie, à savoir :
 1. Diagnostic
 2. L'élaboration du plan d'action
 3. L'évaluation des impacts (incluant les enseignements à tirer).
- Les objectifs spécifiques :
 - Favoriser le dialogue, l'échange d'expériences et la mise en commun des savoir- faire entre les villes participantes.
 - Croiser les regards sur les pratiques du diagnostic, sur l'élaboration des plans d'action et enfin de l'évaluation.
 - Approfondir les perspectives des uns et des autres sur les phénomènes étudiés.
 - Améliorer les outils à la fois de connaissance et d'intervention.
 - Identifier les intervenants pertinents à une démarche intégrée.
 - Créer une solidarité entre villes participantes.

LA FINALITÉ : permettre d'outiller les collectivités locales afin qu'elles puissent mieux agir sur la sécurité et la qualité de vie des habitants.



ÉLÉMENTS DE PARTICULARITÉ DU PROGRAMME-ÉCHANGE

- Programme qui s'échelonne sur trois ans.
- Programme qui vise une stabilité des délégations de chacune des villes.
- Programme qui fait appel à la mobilité des participants. (une réunion annuelle dans chacune des 3 villes d'une durée d'au moins deux jours).
- Une coordination extérieure aux villes participantes.
- Une diversité d'acteurs impliqués (élus porteurs du dossier de la sécurité urbaine, techniciens de la prévention, policiers, représentants du milieu associatif, gestionnaires municipaux, représentant du milieu de la santé et des services sociaux et de la justice).
- Le choix de la thématique est l'œuvre des villes participantes. Dans ce cas-ci, la problématique retenue: « les nuisances et les insécurités liées à la toxicomanie et/ou à la prostitution dans l'espace public ».



LA DÉMARCHE

Le programme proposé consiste à alimenter les échanges entre les représentants des villes autour de trois grandes préoccupations :

- AN 1- Le diagnostic (connaissance des problématiques et de leurs impacts).
- AN 2- Le plan d'action (actions menées pour répondre au diagnostic)
- AN 3- L'évaluation des impacts (les enseignements à tirer)

LES RÉSULTATS ATTENDUS

- Meilleure connaissance de la façon dont se présentent les nuisances publiques liées à la toxicomanie et/ou à la prostitution de rue dans chacune des trois villes.
- Meilleure connaissance des outils diagnostics utilisés par les uns et les autres et identification des forces et faiblesses de chacun d'entre eux.
- Meilleure connaissance des processus mis en place pour réaliser l'état des lieux (diagnostic), pour définir et actualiser le plan d'action et enfin l'évaluation.



- Meilleure connaissance des outils nécessaires à la Ville pour s'acquitter de sa responsabilité en regard de la sécurité des habitants.
- Créer une solidarité entre les villes participantes

LES LIVRABLES

1. Un rapport descriptif de chacune des rencontres.
2. Un rapport final sur l'outil diagnostic, la mise en œuvre du plan d'action et l'évaluation

PERSPECTIVES D'AVENIR

Développer un tel programme d'échange impliquant des villes anglophones dans un premier temps et dans un second temps des villes hispanophones.



EN CONCLUSION

La mise en commun des expériences des villes permet de croiser les regards et les pratiques, d'approfondir des perspectives, d'améliorer les outils et ainsi profiter de l'expertise des uns et des autres.

EN SOMME : UN ATOUT DE PLUS POUR LES VILLES!

La ville est un lieu d'expérimentation qui produit
le lien entre les citoyens et les autorités politiques.

C'est sur ce terrain que se vivent et s'observent, entre autres,
les effets liés à l'usage des drogues. Ce sont les situations
pratiques qui montrent qu'il faut dépasser le
« syndrome du secteur » et favoriser la
possibilité de travailler ensemble.

Willy Demeyer, bourgmestre de Liège



Le rôle clé de l'élu municipal

Par **Claude CARIGNAN**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les dimensions cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Le point sera fait sur l'importance du rôle central de l'élu municipal pour rallier les citoyens et la communauté autour de projets novateurs en matière de prévention. Il sera ainsi démontré comment l'élu municipal agit et gère l'interface entre le citoyen et le policier en matière de sécurité du milieu. Enfin, un concept dynamique et durable de prévention de la criminalité pour les municipalités sera proposé.

Mesdames et messieurs,

Il me fait plaisir de participer au premier colloque international francophone. La police et les citoyens. Sans oublier les efforts fournis par l'École nationale de police du Québec et le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal, je tiens à souligner particulièrement le travail et les initiatives du groupe Intersection dans la réalisation de cet événement d'envergure. Intersection est un groupe de réflexion et de soutien aux praticiens et aux chercheurs du domaine policier qui œuvre au Québec depuis maintenant plus de douze ans. Avec la vision et la persévérance de ses fondateurs et collaborateurs, le groupe a su réunir les principaux acteurs de la société civile dans un effort de promouvoir et supporter la mise en place d'une alternative de modèle policier répondant le mieux aux valeurs démocratiques et aux aspirations des citoyennes et citoyens des municipalités du Québec. C'est pour ces raisons que l'Union des municipalités du Québec, qui agit comme principal représentant du monde municipal au Québec, s'intéresse de plus en plus aux activités de cet organisme. Vous ici présents savez autant que moi l'importance de repenser constamment les modes de protection et d'amélioration de la sécurité de nos milieux. Cette importance revêt non seulement un caractère de

nécessité de se sentir en sécurité dans nos villes, elle est particulièrement déterminante pour soutenir une activité socio-économique fondamentale au bien-être tant recherché par nous tous. Nos sociétés modernes, même avec toute l'assurance et la protection qu'elles procurent à travers divers moyens, demeurent un géant au pied d'argile quant au sentiment de sécurité et aux risques de désordre public.

Aujourd'hui et plus que jamais, les défis des organisations policières dans l'accomplissement de leurs missions fondamentales de maintenir un équilibre de paix et de quiétude dans les municipalités doivent se comprendre et s'affronter dans un partenariat et une collaboration avec les acteurs de la société civile. Les policiers tout comme les autres acteurs sociaux sont désormais interpellés quotidiennement dans leurs sphères professionnelles à consulter et échanger avec des experts d'autres disciplines afin d'atteindre leurs propres objectifs. Optimiser son effort et son implication c'est à priori consulter et partager sa préoccupation avec diverses ressources qui oeuvrent sur un même sujet, notre société.

En ce qui regarde ma fonction de maire d'une ville de 42 000 habitants située dans la couronne nord de Montréal et dont les principales caractéristiques sont multiples, il est indubitable que je ne pourrais être à la hauteur des attentes de mes concitoyens si je me limitais à réfléchir sur les besoins et les moyens d'y répondre sans au préalable et constamment me référer à plusieurs intervenants et compter sur eux pour m'épauler dans ma charge de premier magistrat de la ville.

Pour en venir au thème de l'atelier d'aujourd'hui *Les dimensions cachées de la communauté : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile*, j'ai saisi cette référence à la dimension cachée comme étant non pas un problème mais plutôt une connotation à une ressource que recèle nos collectivités. Cette ressource, il va sans dire, demeurerait inexploitée ou sous-exploitée. Dans cette optique, il devient fort avantageux de s'attarder à la repérer, la comprendre et l'utiliser pour le bien commun de nos villes.

Partant de cette prémisse, et pour en revenir aux objectifs du groupe Intersection, la recherche d'une alternative au modèle policier qui réponde le mieux aux valeurs démocratiques et aux aspirations de la société québécoise ou toute autres sociétés, il m'apparaît plutôt important de rechercher à faire évoluer un modèle connu vers une meilleure adaptation aux nécessités et aux contraintes contemporaines. Je pense ainsi non seulement pour le modèle policier mais aussi pour la gouvernance municipale. Une des caractéristiques propres de nos institutions publiques est celle de servir le citoyen en conformité avec les règles fondamentales du respect des droits et libertés de tous et de chacun. Cet impératif nous exhorte, policiers, élus et citoyens, à rechercher et maintenir un équilibre entre la liberté de l'individu et la sauvegarde des droits communs. Pour ma part, en autant que la mission des organismes publics corresponde à ces préceptes, une alternative en soi n'est pas nécessaire. Il faut de prime abord se questionner à savoir comment adapter nos

pratiques afin qu'elle témoignent le mieux de nos préoccupations au regard des droits et libertés fondamentales de nos sociétés.

En ce sens, la responsabilité de tous et de chacun est de s'attarder à définir plus correctement nos approches. Pour y parvenir, je crois qu'une des voies à privilégier est celle de la concertation et du partenariat. Être à l'écoute est bien mais échanger sur une base permanente est assurément mieux.

De nos jours, la communauté, c'est-à-dire ce que nous sommes nous tous avant d'être des professionnels de différents secteurs d'activités, des citoyens, nous possédons individuellement une connaissance et une maîtrise des composantes de notre milieu. Ensuite, par nos rôles professionnels, nous agissons plus spécifiquement sur certains aspects de ces composantes afin de parfaire le mieux-être individuel et collectif. Nous évoluons donc sans trop se le dire en interaction les uns les autres. Mais interagissons-nous suffisamment bien pour ce mieux être individuel et collectif?

L' élu municipal d'aujourd'hui est confronté à répondre à une population de plus en plus consciente de ce qui va et de ce qui ne va pas. Cette population, de plus en plus soucieuse de sa qualité de vie, évolue dans un quotidien où la migration pendulaire de chacun exige une logistique et emporte une consommation du temps qui ne laisse pas beaucoup de disponibilité pour les aléas. Pour cette raison, il est primordial que les activités de nos institutions démocratiques, organisations policières ou municipalités, agissent de concert avec chacun des intervenants de la société civile afin d'offrir à la communauté une stabilité et une quiétude collectives.

Ceci dit, et je tenterai pour les minutes qu'il me reste à vous livrer ma vision à savoir comment l' élu municipal agit et gère l'interface entre le citoyen et le policier en matière de sécurité du milieu.

Si comme, je vous le disais précédemment, je préconise préférablement une adaptation du modèle policier à une alternative de celui-ci, il faut que l' élu réponde à la question première de savoir qu'elle tâche il peut remplir afin de contribuer à atténuer le rôle coercitif de la police. Je crois qu'il est évident pour nous tous que si l'on souhaite diminuer la coercition, vaut mieux prévenir que guérir la criminalité.

L' élu municipal doit donc, comme premier responsable de la sécurité publique de sa ville, prévenir la criminalité.

Au Québec, le secteur de la prévention de la criminalité a connu un développement rapide au cours des années 90. Ce développement s'est principalement manifesté par la multiplication des activités sur le terrain. Bien que variés, intéressantes et prometteuses, il n'en demeure pas moins que ces activités préventives ont souvent présenté des lacunes, parfois importantes, comme l'ont fait ressortir plusieurs consultations auprès des principaux partenaires en prévention de la criminalité.

Afin d'améliorer notre capacité collective d'agir sur les problématiques criminelles, la nécessité d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités préventives s'est imposée.

Les municipalités du Québec ont la responsabilité d'assurer la sécurité de leurs citoyens et citoyennes, de même que celle de leurs biens. Plusieurs d'entre elles ont ainsi été amenées à s'impliquer activement en prévention de la criminalité au cours des dernières années. Cependant, il demeure néanmoins que leurs interventions sont généralement indirectes et se limitent dans bien des cas à l'organisation de loisirs pour les jeunes. En fait, il semble que bien des autorités municipales s'acquittent de leur responsabilité en la relayant à leur service de police, car la prévention leur apparaît comme une mission d'abord policière.

La prévention de la criminalité au Québec rencontre donc certains obstacles à son développement. Il est nécessaire de mieux structurer l'implication de l'élu municipal en cette matière.

La criminalité et l'insécurité représentent des défis importants pour les municipalités de tout le pays. Comme je le disais plus tôt, c'est la qualité de vie au sein de nos collectivités qui est en jeu, la compétitivité et l'attractivité économique des villes ainsi que la cohésion sociale de nos milieux de vie et de nos quartiers. Les municipalités doivent relever ces défis en partenariat avec l'ensemble des forces vives de la collectivité.

Sans entrer dans l'univers des statistiques, le taux de criminalité s'est globalement accru de 6% en 2003 après avoir été stable de 2000 à 2002 et avoir diminué aux cours des années 1990. Les taux de criminalité varient considérablement d'une municipalité à l'autre et il est important de bien comprendre la situation de chaque municipalité.

La sécurité et la prévention sont des enjeux stratégiques pour les municipalités. Lorsque je vous parlais des règles fondamentales sur lesquelles se fondent les missions de nos institutions, il est à noter que selon une enquête menée auprès de 3 000 personnes au Canada, le fait *de se sentir en sécurité dans la plupart des endroits* est l'une des qualités principales de leur pays. Plus, parmi les personnes interrogées, 88% d'entre elles placent le sentiment d'appartenir à une société sûre parmi les neuf aspects les plus importants.

En contrepartie, la sécurité est également une préoccupation partagée par les élus municipaux au Canada et ailleurs dans le monde. Un sondage du Programme des Nations Unies pour le Développement auprès de 135 maires de tous les continents a révélé que la criminalité est au quatrième rang des problèmes les plus graves auxquels doivent faire face les villes.

Les municipalités partout au Canada réalisent progressivement de plus en plus l'importance d'une approche intégrée en matière de sécurité urbaine et de prévention de la criminalité ayant pour but de contrer de façon durable la délinquance, la violence et l'insécurité.

Cette approche comprend un ensemble de mesures et implique la mobilisation, sous le leadership de la municipalité, de l'ensemble des partenaires institutionnels et de la société civile.

Dans une telle perspective, la responsabilité traditionnelle de sécurité publique qu'exerce une municipalité en matière de police, de prévention des incendies et de mesures d'urgence prend une dimension additionnelle. Elle vise à concerter et à coordonner les efforts de tous les acteurs sociaux et économiques ainsi que ceux des citoyennes et citoyens vers la création d'un milieu de vie plus sûr et solidaire.

Comment faire pour réussir?

La première étape d'une démarche concertée de mise en œuvre d'une stratégie locale de sécurité de la collectivité et de prévention de la criminalité est bien sûr l'engagement des acteurs municipaux.

Pour assurer le succès de la démarche, il importe tout autant de mettre en place et de respecter un processus rigoureux d'intervention que de faire un choix judicieux des actions à donner priorité. Au cours des dernières décennies, plusieurs expériences ont permis aujourd'hui d'identifier les étapes clés d'une mobilisation et d'une action réussie de sécurité et de prévention.

Mentionnons les principaux éléments d'un processus d'action concertée :

- ◆ Le leadership du maire et du conseil municipal;
- ◆ La mobilisation des partenaires socio-économiques de la municipalité, des services municipaux et des citoyens;
- ◆ La réalisation d'un diagnostic local de sécurité;
- ◆ L'élaboration d'un plan d'action et le choix des priorités d'intervention;
- ◆ La mise en œuvre du plan d'action et la mise en commun des ressources;
- ◆ Le suivi et l'évaluation du plan d'action.

Le succès d'un processus mobilisateur et durable des citoyens et des acteurs socio-économiques d'une collectivité est sans contredit fondé sur l'implication du maire qui doit être le porteur d'une vision du développement de sa collectivité.

En conclusion, je dirai qu'il m'apparaît essentiel que l'action du maire réside dans :

- ◆ La priorité qu'il fait de la sécurité de sa collectivité;
- ◆ La stimulation d'une volonté commune et partagée d'agir en mobilisant les forces vives de la municipalité, les institutions publiques, les organismes communautaires, les associations de citoyens et d'acteurs économiques;
- ◆ L'engagement continu du conseil municipal et de services municipaux.

Je vous remercie.



Rapport sur la relation entre le maintien de l'ordre et la sécurité privée

Par **Bernard COLAS**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La police et la sécurité privée

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Il sera fait état du prochain rapport de la Commission du droit du Canada sur les règles et principes qui régissent la police publique et la sécurité privée au Canada et sur les moyens proposés pour les moderniser et les adapter à la réalité actuelle.



LAW COMMISSION OF CANADA
COMMISSION DU DROIT DU CANADA

Rapport sur la relation entre le maintien de l'ordre public et la sécurité privée

Bernard Colas, Président par intérim

Commission du droit du Canada

Colloque international: La police *et* les citoyens

1 juin 2005

Présentation

- Commission du droit du Canada
- Le projet de rapport
- Ses recommandations

Commission du droit du Canada

Mission:

Engager les Canadien(ne)s dans le renouvellement du droit afin qu'il soit pertinent, adapté, efficace, accessible et juste.

Projet de rapport

Aperçu du rapport

Expansions et fonctions de la sécurité
Confusion entre public et privé

Inadaptation du droit et des mécanismes d'imputabilité

Aperçu du rapport

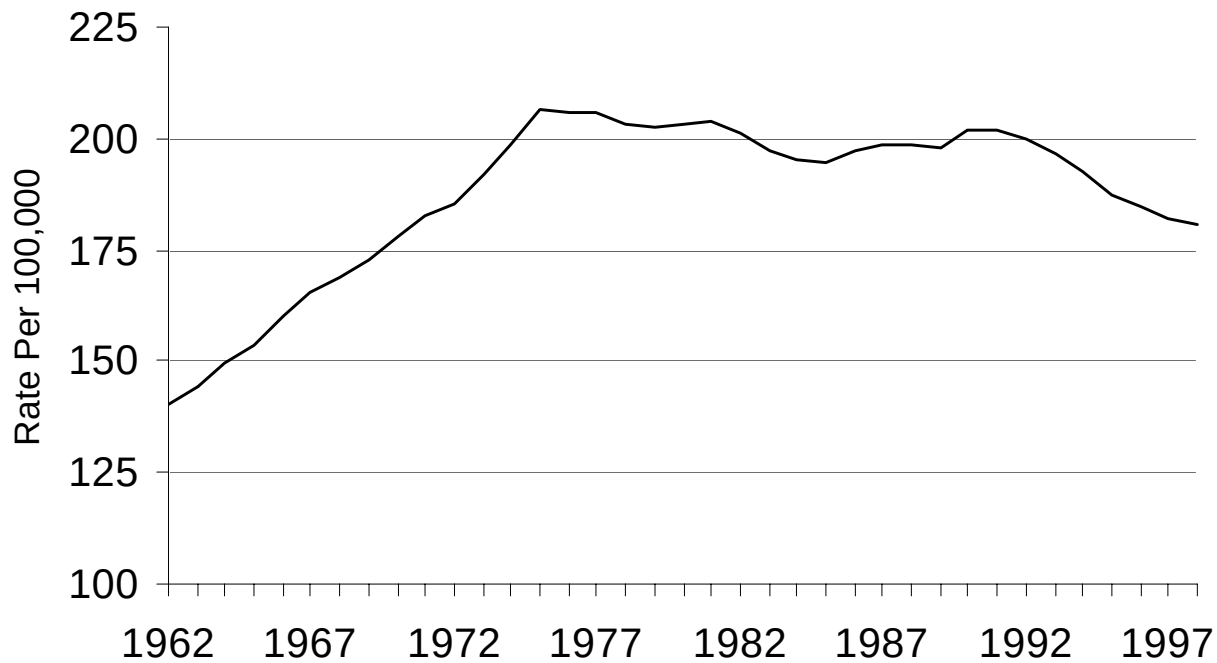
- Les activités reliées à la sécurité ne sont plus du ressort exclusif des services de police publics
- Certaines activités sont assurées par des réseaux de polices publiques, d'agences privées et ou d'institutions hybrides
- Le droit et les politiques en matière de services de police et les institutions n'ont pas suivi le rythme de la croissance des réseaux de services de police
- La participation constante des citoyens est essentielle au maintien de l'ordre dans une société démocratique

Expansion de la sécurité privée

- Expansion de la police privée
- Omniprésence du secteur privé
 - Sécurisation des biens privés de masse, des espaces communautaires et de tout autre espace urbain
 - Fraude et autres crimes économiques
 - Juri-comptables et enquêtes en assurance
 - Banques, sécurité informatique

Portrait statistique

Figure 1: Police per 100,000 Population, Canada



Fonctions

Activités paramilitaires

- Maintien de l'ordre public pendant des émeutes
- Fourniture par le secteur privé d'un support temporaire en cas de grève

Surveillance

- Protection des ambassades par les agents de la GRC
- Protection des édifices publics par les «*Commissionnaires* »

Enquête

- Enquête des agents de police relatives aux agressions
- Enquête sur les fraudes par les juri-comptables KPMG

Patrouilles

- Patrouille des agents de la police municipale
- Patrouille dans les quartiers d'affaires des villes par les agents de sécurité privé

Activités réglementaires

- Enquête sur les violations des lois relatives à l'immigration par la GRC
- Fourniture d'équipes pour la sécurité et l'inspection des navires

Confusion entre public et privé: Quelques exemples

- Entente de coopération formelle et informelle
- Contrats de sécurité conclus avec les municipalités et les provinces – sont-ils des agents de l'État ?
- Entreprises de sécurité privé patrouillant les lieux publics en application d'accords passés avec les associations de développement des affaires
- Agents de police sous contrat
- Contributions privées à des enquêtes publiques

Inadaptation du droit

- Mosaïque d'approches
- Distinction centrale entre les acteurs publics et les acteurs privés en matière de police et entre les biens visés
 - La Charte s'applique uniquement aux agents de l'État
- Mais cette distinction n'est pas satisfaisante

Exemple: Détention

- La *Charte* ne s'applique pas lorsqu'un citoyen privé **détient** un autre citoyen privé

“Where a private citizen merely detains another, the detention is not affected by the *Charter*, and the detainee is not protected by it.”

- R. v. Lerke

Mécanisme d'imputabilité

■ Sécurité publique

- Imputabilité politique
- Imputabilité juridique
- Imputabilité interne et audit
- Imputabilité administrative
- Contrats
- “Indépendance de la police”

■ Sécurité privée

- Marché et contrats
- Règlementation provinciale (uniformes, véhicules, permis)
- Droit criminel
- Litige civil
- Droit du travail/de l'emploi

Projet de recommandations

L'avenir du maintien de l'ordre
Conclusions du rapport

L'avenir du maintien de l'ordre au Canada

- Redéfinir le maintien de l'ordre (la dichotomie public-privé n'a plus de sens)
- Réaffirmer que l'État a la responsabilité de réguler toute forme de service de maintien de l'ordre
- Établir les principes du maintien de l'ordre dans une société démocratique
 - Charte canadienne des droits et libertés
 - Justice, égalité, imputabilité et efficacité
 - Leadership de l'État
 - Participation des citoyens

L'avenir du maintien de l'ordre (suite)

- Tous les paliers du gouvernement doivent revoir les lois, politiques et règlements pour:
 - Faire en sorte qu'ils reflètent les nouvelles réalités des services de police
 - Assurer le meilleur moyen de maintenir la sécurité des communautés
- Mettre en place des commissions de police et de sécurité publique en remplacement des commissions actuelles de services de police pour:
 - Gérer les budgets de sécurité
 - Veiller au respect des contrats

L'avenir du maintien de l'ordre (suite)

- Certains services de sécurité demeureront «privés»
- De nouvelles règles pourront être établies en matière de sécurité privée
- Régulation de la sécurité privée par une agence d'accréditation et de plaintes en matière de sécurité:
 - Accrédite tout type de prestataire de services de sécurité
 - Fixe les normes minimum de formation
 - Suit les activités des agences privées
 - Entend les plaintes du public

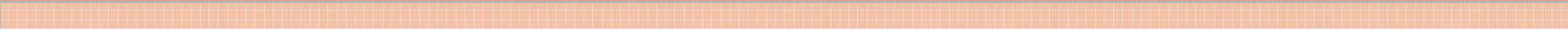
Conclusions du rapport

- Recommandations en faveur d'une réforme qui :
 - assurera une utilisation optimale des ressources de maintien de l'ordre dans toutes les collectivités
 - veillera à ce que les services de maintien de l'ordre soient conformes aux valeurs démocratiques fondamentales
 - permettra une participation accrue des citoyens



Merci

www.lcc.gc.ca





Les syndicats policiers : des partenaires incontournables

Par Denis CÔTÉ

Mercredi 1^{er} juin 2005

Le triangle Direction policière – Syndicats - Citoyens

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : L'émergence de l'approche communautaire dans le milieu policier a suscité une réorganisation du travail à laquelle les syndicats ont participé. Les associations policières constituent des partenaires incontournables dans cette réorganisation et des acteurs importants dans le débat public sur les questions de sécurité. Les syndicats policiers considèrent comme essentiel le rapprochement avec les citoyens dans la prévention et la lutte contre la criminalité. Cependant, les directions des services policiers devraient fournir davantage des ressources à leur personnel afin qu'il réponde efficacement aux attentes des citoyens.

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, j'aimerais remercier les responsables du colloque *La police et les citoyens* pour leur invitation à participer à cette table ronde.

En ce qui a trait aux sujets abordés, soit : « La place des syndicats policiers dans le débat public sur les politiques de sécurité et leur mise en œuvre », « Quelle place pour les syndicats dans l'innovation policière? », « Les syndicats policiers et l'opinion publique », mon constat pourrait facilement être qualifié de critique et de sévère.

En décembre 2000, une politique ministérielle sur l'approche de la police communautaire au Québec voyait le jour. Les attentes du ministère de la Sécurité publique étaient grandes. En effet, la modernisation des services policiers du Québec passait par une réforme organisationnelle pour implanter l'approche

communautaire et les organisations policières devaient revoir leur mission et leurs valeurs afin de les harmoniser avec la philosophie entourant la police communautaire. Cette politique disait : « La tâche est exigeante et plusieurs obstacles devront être surmontés. Il est aussi évident que l'émergence d'une véritable police communautaire partout au Québec est un objectif qui ne pourra être atteint qu'à moyen terme. C'est pourquoi il faut s'y attaquer dès maintenant. À brève échéance, le Ministère souhaite donc que l'ensemble des corps de police municipaux du Québec :

- Recherchent l'adhésion la plus grande possible des policiers à l'approche communautaire, **notamment par l'implication des syndicats policiers à toutes les étapes de son implantation;** »

La place des syndicats policiers dans l'innovation policière est primordiale et nécessaire. Comment comprendre qu'en 2005 nous devons lutter pour cette reconnaissance, alors que souvent les associations syndicales sont les initiatrices ou des partenaires incontournables dans la mise en œuvre des réformes? Cependant, il est utopique d'y voir une véritable ouverture d'esprit des principaux intervenants alors que les syndicats policiers se heurtent toujours à de la résistance dans la recherche d'une véritable implication et d'un véritable partenariat. Bien que ce soit la réalité, comment croire que les syndicats policiers doivent encore aujourd'hui démontrer la pertinence de leur participation lorsqu'ils abordent les questions de réorganisation du travail? Une saine et efficace implantation de l'approche de la police communautaire ne peut être concluante sans que les associations syndicales policières soient présentes à toutes les étapes et qu'elles fassent partie du processus entier.

Puisque l'implantation de la police communautaire demeure encore aujourd'hui partielle, inachevée ou en voie de consolidation, peut-on attribuer cette situation à la faible participation ou au peu de consultation des associations syndicales policières? Ou encore, le Québec serait-il distinct à ce chapitre également? Le modèle de police communautaire au Québec n'a-t-il pas des limites plus grandes, compte tenu de la densité de la population, de l'étendue du territoire ainsi que de l'étalement urbain?

Il est possible qu'une partie de cette situation s'explique par une implication tardive des syndicats ou d'une consultation symbolique de ceux-ci. Prenons l'exemple du Service de police de la Ville de Québec qui, ainsi que le suggérait le ministère de la Sécurité publique, profite de l'appariement des conventions collectives à la suite de la fusion municipale pour implanter un outil de gestion favorisant la réussite de l'approche communautaire, à savoir la réingénierie des appels. Doit-on y voir un simple opportunisme ou une véritable motivation d'implanter l'approche communautaire? Difficile de se prononcer à ce sujet, mais il demeure néanmoins que le Service de police veut procéder à une réingénierie des appels sans toutefois attribuer les ressources humaines additionnelles nécessaires. La ville de Québec comptait auparavant 721 policiers, soit un taux d'encadrement de 1,64 policier par

1 000 habitants. Avec le projet de réingénierie, l'effectif est passé à 704 policiers, soit un taux d'encadrement de 1,38 policier par 1 000 habitants, alors qu'il est de 1,57 policier pour la moyenne des villes canadiennes de 200 000 habitants et plus. Résultat pour les citoyens de la ville de Québec : 17 policiers en moins et une nouvelle obligation de dispenser des services supplémentaires sur l'ensemble du nouveau territoire fusionné en fonction du niveau de service exigé par la Loi sur la police du Québec. En bout de ligne, il est légitime de se demander si nous assistons à une véritable implantation de l'approche communautaire ou à un exercice de rationalisation? D'autant plus qu'initialement, huit policiers étaient affectés en permanence à la section communautaire, alors que le nouveau projet propose qu'il n'y en ait dorénavant que quatre. Une véritable concertation patronale-syndicale sur la réingénierie des appels, avec l'approche communautaire comme toile de fond, aurait eu de meilleures chances de succès que des discussions à une table de négociation traitant du renouvellement de la convention collective où les parties sont davantage investies par un esprit de confrontation.

Voici un exemple plus heureux qui prouve qu'une véritable concertation et l'implication du syndicat dès les premiers pas d'un projet peut engendrer des résultats de loin supérieurs à une consultation de complaisance. La Ville de Saguenay s'est prêtée à l'exercice avec la participation active du syndicat et l'expérience s'est avérée un franc succès. La Ville a convenu d'un redéploiement territorial afin d'assurer, entre autres, une meilleure prévention de la criminalité. Le Service de police a créé une section pour les réponses d'urgence et a mobilisé la balance de son effectif de patrouille à l'approche communautaire et à la résolution des problèmes.

Je me permettrai quelques commentaires sur l'implantation de la police de quartier à Montréal qui, à mon avis, est le modèle précurseur de la police communautaire au Québec. M. Michel Sarrazin, nouvellement retraité et ancien directeur du Service de police de Montréal étant également au nombre des invités à cette table ronde, il aura très certainement lui aussi des précisions à formuler sur son expérience passée.

Avant 1997, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal comptait 23 postes de police étalés sur son territoire. Sous le règne du prédécesseur de M. Sarrazin, soit M. Jacques Duchesneau, 49 postes de quartier ont été instaurés. Aujourd'hui, en 2005, il n'en reste que 39.

Cependant, comme dans tout projet et particulièrement lorsqu'on est les premiers à se jeter à l'eau, on fait face au désavantage de ne pas pouvoir profiter des erreurs des autres. Bien qu'il y avait des modèles étrangers, il n'y avait pas de précédent dans ce domaine au Québec. L'instauration de la police de quartier de Montréal a abouti à un succès plutôt mitigé. Vous avez remarqué que j'ai utilisé le qualificatif de succès, car les syndicats reconnaissent la valeur et l'apport de la police communautaire. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il faut parfaire ce modèle et qu'il

doit évoluer, et ce, tout en étant convaincus qu'un retour en arrière vers le modèle de police plus traditionnelle n'est pas souhaité. D'ailleurs, la Fraternité des policiers et policières de Montréal a reconnu ce constat et propose des modifications pour améliorer la police de quartier axée sur l'approche communautaire.

Après cinq ans, on ne peut plus induire que les difficultés dénoncées par les membres de la FPPM sont le fruit d'une résistance au changement, mais bien d'une réalité vécue par ses membres. Il faut que toutes les parties concernées par un tel changement le reconnaissent et se montrent ouvertes à une discussion orientée vers la résolution des problèmes de l'organisation policière. Il faut être conscients que l'approche communautaire fait en sorte que le travail des patrouilleurs inclut non seulement la réponse aux appels, mais aussi d'autres tâches comme celles d'agent local de circulation et d'agent de police jeunesse, ainsi que des tâches sociocommunautaires telles que la résolution de problèmes, la prévention de la criminalité et les relations avec la communauté.

À la suite de l'instauration de la police de quartier, la Fraternité de Montréal a noté un manque de synergie et une moins bonne circulation de l'information entre les patrouilleurs et les enquêteurs, le tout résultant de la dissociation des lieux de travail des deux groupes. Par ailleurs, l'éloignement des enquêteurs des postes qu'ils desservent, de même que l'étendue des territoires dans lesquels ils œuvrent, font en sorte que leur connaissance pratique des secteurs et des criminels du milieu est moins à jour qu'auparavant.

Peu ou pas de personnel affecté à la résolution de problèmes ou à la prévention de la criminalité; intérêt de la justice mal desservi par le manque de temps des policiers pour témoigner en cour; diminution du temps dévolu à la formation des policiers; augmentation de la microcriminalité découlant du fait que les sujets connus dans un territoire n'ont qu'à se déplacer de quelques rues pour se retrouver dans un territoire où ils ne sont pas connus; peu de temps consacré à l'observation des lieux présumés de transaction de drogue et à des arrestations pour possession simple de stupéfiants pouvant mener à des perquisitions par les spécialistes de la section moralité, alcool et stupéfiants; augmentation de la criminalité dans les commerces licenciés; manque de ressources pour assurer le contrôle de la circulation locale, etc. Tous ces points sont au nombre des difficultés rencontrées pour l'implantation de cette police de quartier.

À cette époque, le SPCUM s'est montré peu ouvert aux revendications de la FPPM et n'a jamais accepté de revoir, avec cette dernière, une partie de l'organigramme de fonctionnement opérationnel en place depuis l'instauration de la PDQ.

Autres problèmes soulignés par le syndicat : l'insatisfaction des patrouilleurs quant à l'incapacité de réaliser pleinement les tâches qui leur sont assignées et l'isolement dû au cloisonnement du territoire et à la dispersion de l'effectif dans un trop grand nombre de postes. À l'occasion de sa campagne publique de l'été 2000, la Fraternité

a ainsi décrit et dénoncé cette situation, dont les policiers et la population subissent toujours les conséquences :

La décentralisation des ressources constitue bien souvent la pierre d'achoppement du modèle de PDQ. En effet, un district qui disposait de six véhicules peut avoir été scindé en trois PDQ, mais ces trois PDQ réunis disposent toujours du même nombre de véhicules. Si, dans le district d'autrefois, un véhicule était affecté à une urgence, cinq autres véhicules assuraient encore les patrouilles et pouvaient répondre aux appels des citoyens. Aujourd'hui, si un véhicule n'est plus disponible, il n'en reste plus qu'un pour assurer la sécurité dans le territoire, ce qui oblige parfois à faire appel à des ressources des territoires voisins, lesquels connaissent les mêmes problèmes.

Le syndicat de Montréal regroupe des policiers et policières qui vivent au quotidien l'approche communautaire. Il représente donc un partenaire incontournable dans cette réforme. L'exemple de Montréal illustre bien qu'un travail de concertation est donc essentiel avec les associations syndicales pour améliorer le concept actuel et faciliter la mise en œuvre des modifications.

Après vous avoir énoncé ces exemples, j'aimerais vous souligner que le guide des pratiques policières du ministère de la Sécurité publique définit quatre principes à la base de la police communautaire soit : le rapprochement avec les citoyens, le partenariat avec d'autres institutions, l'approche de résolution de problèmes et le renforcement de mesures préventives.

Dans ce guide, il est écrit : « Au-delà de ces grands principes, un obstacle demeure pour les directeurs d'organisations policières, soit la difficulté de définir avec précision les impacts associés à l'approche de police communautaire. Transformation organisationnelle, réaffectation des effectifs, décentralisation du pouvoir décisionnel sont autant de mécanismes permettant d'arrimer l'organisation policière aux divers principes de l'approche de police communautaire. » Mais comment parvenir à combattre ces difficultés sans l'apport du syndicat afin d'innover et de contribuer à la mise en œuvre des solutions conduisant à l'implantation de l'approche communautaire?

Quant au thème sur « Les syndicats et l'opinion publique », je dirais que bien que les syndicats aient pour mission la défense et la promotion des intérêts de leurs membres, ils demeurent très sensibles à l'opinion publique et s'en préoccupent largement. Les policiers et les policières du Québec revendiquent et se comportent en véritables professionnels de la sécurité publique. D'ailleurs, le Québec est avant-gardiste dans les exigences de formation initiale et se dirige allégrement vers des exigences universitaires pour l'ensemble de ses policiers et les aspirants policiers. Les syndicats policiers au Québec tiennent compte de l'opinion et de la perception du public dans leurs différentes revendications. Comment réussir à rallier le public à celles-ci sans sa contribution et sans partager avec lui nos préoccupations? Nous

n'avons qu'à penser à des politiques et des projets de loi des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral qui touchent la sécurité publique et pour lesquels les associations policières militent afin que la population québécoise vive dans un milieu des plus sécuritaires. Ce sont les policières et les policiers sur le terrain qui, quotidiennement, côtoient les citoyens et sont en mesure d'apprécier et de comprendre leurs attentes. C'est ainsi que les revendications des syndicats regroupant les policières et policiers, les professionnels de la sécurité publique, contribuent à améliorer le service à la population tout en tenant compte des intérêts professionnels de ses membres.

Les associations syndicales n'hésitent nullement à dénoncer toute forme d'implantation de l'approche de la police communautaire qui n'en n'est pas une ou qui est tout simplement improvisée. Elles dénoncent également celles qui cachent un vulgaire exercice de relations publiques et bernent les citoyens et les citoyennes qui recherchent une police appliquée et adaptée aux nouvelles valeurs et aux nouveaux besoins.

En conclusion, la lenteur et le défaut d'application de l'approche communautaire sont, selon nous, assurément reliés au manque de ressources financières. Il y a un coût dans l'innovation policière et ce coût n'a jamais été assumé. Personne n'a eu le courage politique d'admettre que le gouvernement et les municipalités ne disposaient pas des ressources financières pour leur permettre d'augmenter les effectifs policiers nécessités par une telle implantation. Aujourd'hui, on pose un regard critique sur le bilan de la police communautaire au Québec sans admettre qu'en aucun temps nous ne nous sommes engagés dans cette innovation avec la même enveloppe budgétaire que jadis. Voilà encore un triste exemple d'une situation où nous avons cherché à en faire plus avec le même cadre financier. De plus, aucun intervenant n'a eu assez de courage pour affronter les citoyens et les informer que l'on avait fait naître de grands espoirs sans disposer des ressources nécessaires à leur réussite et à la réalisation du projet d'implantation de l'approche policière communautaire. Les cadres policiers sont-ils les seuls à blâmer? Évidemment, non! Ils se sont rapidement eux-mêmes retrouvés dépassés par les exigences de la mise en œuvre d'une telle réforme et la gestion quotidienne et grandissante des besoins de sécurité publique. On doit en tirer une leçon, à savoir que sans être une garantie assurée, la concertation et l'implication à toutes, et je dis bien à toutes les étapes, augmentent sensiblement les chances de réussite d'un projet et son acceptation par les policières et les policiers, parce qu'elles sont véhiculées par leur syndicat qui voit à la défense de leurs intérêts.



L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales

L'initiative du Services de police de la ville de Montréal

Par Michelle CÔTÉ

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les dimensions cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *L'exploitation sexuelle à des fins commerciales (ESEC) dans les grandes villes des pays développés est une problématique complexe. Premièrement, l'ESEC ne peut pas être reliée à un groupe culturel, à un type d'organisation criminelle ou à une classe socio-économique en particulier. Elle prend différents visages. Deuxièmement, la gravité des sévices varie en fonction de la durée de l'expérience d'exploitation sexuelle, du niveau de violence subit par les victimes et des caractéristiques du lien entre le proxénète et la victime. Troisièmement, les victimes sont difficiles à rejoindre et le climat de confiance qu'il est nécessaire d'établir pour les amener à parler de ce qu'elles vivent et à chercher de l'aide ne se fait aisément. C'est la société toute entière qui devrait, par le biais des médias, des programmes de prévention et des mesures sociales, médicales et juridiques, faire connaître aux jeunes à risque et aux jeunes impliqués le caractère inacceptable de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. Des ressources ont été mises en place mais il reste encore beaucoup à faire.*

Le thème de notre atelier porte sur les dimensions cachées des communautés. Aujourd'hui je vais vous présenter une de ces dimensions cachées, l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes à des fins commerciales (ESEC). Je n'aurai pas le temps de vous parler en détails des sévices que les enfants et les jeunes subissent, ni

des différents moyens que les proxénètes utilisent pour les recruter, les maintenir sous leur emprise et les exploiter. Je prendrai les quelques minutes qui me sont allouées pour vous parler de ceux qui représentent les enfants et les jeunes exploités; des mesures que le Service de police de Montréal a mises en place pour faire face à ce type de crime et je terminerai par quelques constats sur la situation.

Depuis plus de dix ans, plusieurs initiatives, recherches et comités ont été mis sur pied au Canada et ailleurs dans le monde dans le but d'évaluer, de comprendre et d'intervenir dans le domaine de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales (ESEC). Tous s'entendent sur une définition qu'il est important de rappeler.

L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales est une violation fondamentale de leurs droits. Elle comprend l'abus sexuel par l'adulte et une rétribution en nature ou en espèces versée à l'enfant ou à une ou plusieurs tierces personnes. L'enfant y est traité comme un objet sexuel et comme un objet commercial. L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales constitue une forme de coercition et de violence exercée contre les enfants, et équivaut à un travail forcé et à une forme contemporaine de l'esclavage.

L'éradication de l'exploitation sexuelle des enfants de moins de 18 ans est l'objectif que s'est fixé 159 pays, ainsi que plusieurs agences des Nations Unies réunies pour la deuxième fois à Yokohama en décembre 2001¹. Lors de la première rencontre internationale à Stockholm en 1996, 122 pays dont le Canada avaient adopté l'entente. Les délégués sont engagés² à :

- ❑ **Élaborer ou renforcer et mettre en œuvre les lois, les politiques et les programmes nationaux** qui protègent les enfants victimes d'exploitation contre des sanctions pénales et veiller à ce que les enfants aient pleinement accès à du personnel et à des services d'aide ayant une attitude amicale avec eux, dans tous les secteurs, particulièrement dans les domaines légaux, sociaux et sanitaires.
- ❑ Identifier et renforcer ou établir des réseaux entre les services nationaux et internationaux chargés de l'application des lois nationales et internationales, y compris Interpol, et la société civile en vue de surveiller l'ESEC; **instituer des unités spéciales parmi le personnel chargé d'appliquer les lois, disposant de ressources suffisantes et de services adaptés aux enfants, afin de lutter contre l'ESEC.**
- ❑ **Créer des refuges pour les enfants qui s'échappent de l'exploitation sexuelle**, et protéger les personnes qui leur portent assistance contre toute forme d'intimidation et de harcèlement.

¹ *L'engagement mondial de Yokohama de 2001*, diffusé sur le site Internet de ECPAT International.

² Voir le site d' ECPAT à www.ecpat.net.

- ❑ **Adopter une approche non répressive à l'encontre des enfants victimes d'ESEC** conformément aux droits de l'enfant, en prenant tout particulièrement soin que les procédures judiciaires n'aggravent pas le traumatisme déjà subi par l'enfant et que la réponse du système aille de pair avec une assistance judiciaire, lorsque c'est approprié.
- ❑ **Offrir des services d'aide** sociale, médicale, psychologique ou autres aux enfants victimes ainsi qu'à leur famille.
- ❑ **Adopter non seulement des sanctions pénales contre les coupables de crimes sexuels envers des enfants, mais également des mesures socio médicales et psychologiques** afin de créer chez eux des modifications du comportement.

LES MEILLEURES PRATIQUES

En mai 2002, le ministère de la Justice du Canada publiait une fiche documentaire concernant *Les initiatives gouvernementales en vue de protéger les enfants contre l'exploitation*. Dans ce document, nous pouvons lire qu'un groupe de travail fédéral/provincial/territorial se rencontre depuis 1992 pour examiner les mesures législatives, les politiques et les pratiques concernant les activités liées à la prostitution. Suite aux recommandations de ce comité, **le Canada a entrepris d'importantes réformes législatives** dans le but de protéger les enfants de l'exploitation sexuelle. Dans son document, le Gouvernement donne des indications claires sur les approches multisectorielles nécessaires pour faire face à l'exploitation sexuelle des enfants.

Le Groupe de travail est d'avis que les jeunes exploités sexuellement :

doivent avoir accès à des services médicaux, à des lieux de refuge, à des traitements pour les toxicomanies, à des services de consultation d'urgence ainsi qu'à un soutien permanent. (...) Les programmes examinés par le Groupe de travail qui se sont révélés les plus efficaces étaient ceux dans le cadre desquels les policiers, la Couronne et les travailleurs en bien-être social auprès des enfants travaillaient de concert pour assurer la sécurité des jeunes victimes/témoins et pour fournir le soutien requis permettant aux jeunes de s'éloigner de la prostitution.

C'est cette nécessité de se doter collectivement (intervenants des services de police, de santé, de justice, de services sociaux et communautaires) d'une nouvelle culture d'intervention multisectorielle qui a inspiré le thème et les contenus des présentations du séminaire *Santé et sécurité dans les grandes villes : réflexions pour une approche intégrée* qui s'est tenu en mai 2001 dans le cadre de la 6^{ième} Conférence mondiale sur la prévention et le contrôle des traumatismes de l'Organisation Mondiale de la Santé.

Les différents constats issus de plusieurs évaluations et sondages menés à Montréal et dans plusieurs grandes villes européennes montrent que le travail en partenariat fait face à plusieurs écueils.

- ❑ Le manque d'une vision commune sur les problématiques à résoudre et le partage d'informations;
- ❑ le manque de stabilité des intervenants ;
- ❑ des conflits de juridiction ;
- ❑ les difficultés d'arrimage entre les différentes unités des organisations de sécurité et de santé publique, qui se reflètent dans l'élaboration et la réalisation de projets ;
- ❑ les difficultés à opérationnaliser les approches en matière de partenariat. De fait, les partenaires ont le sentiment d'un fonctionnement du type "course à relais" où il y a peu d'intégration des approches et des initiatives.

Malgré ces difficultés, tous sont d'avis que nous devons poursuivre dans la voie du partenariat.

C'est le choix que le Service de police de Montréal (SPVM) a fait pour le traitement des plaintes d'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. C'est le défi que nos partenaires des premières heures et nous avons décidé de relever.

L'EQUIPE DU SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTREAL

C'est au terme d'une première évaluation de la situation de l'ESEC sur le territoire que le Service de police de la ville de Montréal a constitué, en septembre 2002, une équipe dédiée exclusivement au traitement des cas d'ESEC. Les activités d'enquête sont sous la responsabilité d'un commandant et de deux superviseurs sur le terrain. Les 13 policiers de l'équipe sont repartis dans 3 modules : le soutien et le dépistage; les enquêtes à court terme et les enquêtes à moyen et à long terme. Une analyste du renseignement criminel et moi-même complètent l'équipe.

LE MANDAT DE L'EQUIPE ESEC

Le mandat donné à l'équipe du SPVM en septembre 2002 comprend 3 volets :

- ❑ Enquêter et démanteler les réseaux
- ❑ Prévenir le recrutement
- ❑ Fournir un portrait de la situation à Montréal

Ce mandat repose sur les 5 principes d'interventions recommandés par le Home Office et le Ministère de la santé d'Angleterre.

LES PRINCIPES D'INTERVENTION

- ❑ **Reconnaître le problème** : évidemment, mais ce n'est pas une chose facile à admettre pour une municipalité ou un service de police. Le problème existe, bien sûr, mais pas chez-nous.
- ❑ **Traiter les enfants principalement comme des victimes d'abus** : Au Canada, un enfant est une personne de moins de 18 ans. C'est la règle que nous suivons. Pas 17 ans 1/2, 18 ans. Bien sûr, dans les discours cette règle est souvent remise en cause. Plusieurs sont d'avis qu'une jeune fille de 17 ans ou même de 16 ans est une adulte. Nous avons même entendu un juge durant le procès des Wolfpack de Québec dire à une victime qu'elle n'est plus une enfant et que des jeunes de son âge, dans d'autres pays, vont à la guerre. La question du consentement des victimes est souvent posée par la justice, les parents, les intervenants et les jeunes eux-mêmes. Sur cette question, le Home Office insiste:

Il est important de reconnaître qu'un enfant, particulièrement les filles, (vous me permettrez de poursuivre au féminin) peut être physiquement et émotionnellement dépendante d'un abuseur malgré la violence endurée, pour avoir ce qu'elle croit être l'amour de quelqu'un. Le fait qu'un observateur externe considère cela comme une illusion ne rend pas la situation moins réelle pour la personne concernée. Et même si la jeune fille déclare agir volontairement, en réalité ce n'est pas un acte volontaire ou un agir consenti. C'est le résultat d'une manipulation et d'une exploitation. Toutes les agences doivent reconnaître la force de l'attachement de la victime à son agresseur et mettre le temps et les efforts nécessaires pour couper ce type de lien et aider la jeune fille à s'attacher à des adultes adéquats.

- ❑ **Protéger les enfants et promouvoir leur bien-être**
- ❑ **Enquêter et poursuivre ceux qui les contraignent, les exploitent et les abusent** : Les enquêtes menant à l'arrestation des suspects doivent faire appel aux techniques les plus fines. Cette approche a été rendue nécessaire pour répondre aux exigences de la Cour concernant l'élaboration de la preuve. En effet, il sera difficile d'obtenir une condamnation avec le seul témoignage de la victime. Il faut que chacun des éléments donnés par les victimes soit vérifié et validé par des techniques d'enquête appropriées.

Par ailleurs, les connaissances acquises par l'équipe ont un impact sur le renseignement criminel, puisqu'elles apportent de nouveaux éléments concernant des suspects, elles peuvent ajouter des indications sur la dangerosité, ou encore permettent la réouverture d'une enquête. De plus, les grandes agences de renseignement et de police et les organisations internationales recommandent la mise en place de moyens permettant le partage d'informations sur l'ESEC. L'équipe du SPVM contribue au

développement des données de renseignement criminel en matière d'ESEC grâce à ses activités et au mode de gestion utilisé (SARC).

- ❑ **Travailler ensemble afin de donner aux enfants des stratégies pour sortir de la prostitution**

L'APPROCHE MULTISECTORIELLE DE L'ÉQUIPE DU SPVM

Elle comprend 4 volets :

Premier volet : Le partenariat avec les centres jeunesse

Sous la responsabilité première des agents du module de soutien et de dépistage de l'équipe ESEC et en étroite collaboration avec les agents enquêteurs, des rencontres avec les intervenants et les jeunes des centres jeunesse sont effectuées. Ces rencontres ont pour objectifs de transmettre de l'information concernant l'ESEC, d'offrir du support aux intervenants, de sensibiliser les jeunes hébergés sur les risques liés au recrutement et à l'emprise des proxénètes et de dépister des jeunes impliqués dans ce type d'activités.

Des difficultés ont été soulevées lors de ces rencontres. Ces difficultés peuvent être regroupées en quatre grandes catégories : les risques de récidive liés au mode de recrutement dans les Centres jeunesse, la sécurité des intervenants, la sécurité des enfants et des jeunes qui ont porté plainte, l'insuffisance et parfois même l'absence de services psychosociaux et médicaux pour les victimes. La nécessité de mettre sur pied un refuge dédié aux jeunes plaignants d'exploitation sexuelle à des fins commerciales avec une gamme de services appropriés est reconnue, mais sa mise en place nécessite des ententes et des fonds qui ne sont pas encore là.

Deuxième volet : Comité police / justice

Le comité police / justice a pour objectifs de partager de l'information nécessaire à une compréhension commune des enjeux, de résoudre des difficultés de parcours et de convenir d'une stratégie commune d'intervention. Parmi les difficultés identifiées lors de ces rencontres, les problématiques suivantes ont été jugées prioritaires :

- ❑ Diminuer les délais de traitement à la Cour
- ❑ Arrimer étroitement le processus d'enquête et la stratégie de défense des procureurs par des liens et des collaborations étroites, de manière à s'assurer que les éléments nécessaires à la défense seront couverts, et plus particulièrement pour les victimes les plus vulnérables.
- ❑ Prendre des mesures pour s'assurer que les victimes soient soutenues avant, pendant et après le processus judiciaire de manière à diminuer les risques de victimisation systémique. Sur ce plan, les victimes bénéficient des services du Centre d'aide aux victimes d'actes criminels installé à la Cour du Québec.

Troisième volet : Le partenariat avec d'autres services de police

Très tôt après le début des activités de l'équipe ESEC, nous avons constaté que cette criminalité est transfrontalière. Cette réalité a amené les enquêteurs à développer rapidement des liens avec leurs collègues de plusieurs services de police : la Sûreté du Québec (Quartier général et le secteur des Hautes Laurentides), le service de Police Provincial de l'Ontario, et les sûretés municipales de Québec, St-Jérôme, Laval, Longueuil, Lachute, Uberdeau, St-Jovite, Mont-Tremblant, Lachenaie-Terrebonne, Toronto et Niagara Falls. Ces liens continuent de se développer et de se préciser au fur et à mesure que les enquêteurs acquièrent des connaissances sur les réseaux.

Quatrième volet : L'arrimage avec d'autres unités du SPVM et de la ville de Montréal principalement pour les activités de préventions qui ont une portée plus globale et qui visent à informer un public plus large.

Finalement, nous espérons le développement de partenariat avec le réseau de la santé.

QUELQUES CONSTATS SUR LA SITUATION

Les victimes ont des parcours très diversifiés selon leur âge, leur condition de vie dans la famille, leur état psychologique, leur statut social et le mode de recrutement utilisé.

Les modes de recrutement sont aussi très diversifiés. Celui utilisé le plus souvent par les gangs de rue et qui consiste à séduire et à contrôler par les drogues est connu. Dans d'autres cas, les jeunes peuvent être recruté par une jeune fille qui prétend être une amie, ou un adulte qui se présente comme une personne venant en aide aux jeunes et d'autres par un membre de leur famille ou de leur voisinage. Tous les lieux publics fréquentés par les jeunes peuvent faire l'objet d'activités de recrutement que ce soit une école, un parc, un resto, une aire d'attente d'autobus, de métro, de train ou même en marchant sur la rue.

La victime potentielle est interpellée avec ouverture et gentillesse. Si une conversation débute, le recruteur ou la recruteuse tentera d'obtenir des informations sur la situation de la personne et d'identifier ses besoins. Il ou elle voudra savoir si la jeune est en fugue, la nature de ses liens avec sa famille ou si elle consomme des stupéfiants. A partir de ces informations, les besoins de la jeune victime potentielle seront évalués. A-t-elle besoin d'un logement, d'argent, d'une carte d'identité, d'une amie, d'un amoureux ? Par exemples.

La recruteuse ou le recruteur jugera de la situation et développera une stratégie appropriée en proposant des solutions. Par exemple, s'il s'agit d'un recruteur et qu'il identifie que la jeune fugueuse est méfiante, il donnera une référence chez un adulte

complice qui héberge des jeunes ou il fera intervenir une autre jeune fille qui se tenait aux aguets. S'il s'agit d'une recruteuse et qu'elle identifie que la jeune fille espère rencontrer un amoureux, elle lui présentera quelqu'un. Ce jeune homme utilisera une stratégie de séduction pour gagner sa confiance.

Le niveau de violence des proxénètes s'étale jusqu'aux menaces de mort avec une arme. En plus des accusations reliées à l'article 212 sur le proxénétisme, certains ont été accusés d'avoir braquer une arme à feu, de menace de mort, de voie de fait, d'agression armée, de séquestration, d'extorsion, de possession et de trafic de stupéfiant.

Les suspects se déplacent dans un rayon dépassant 700km. Ces déplacements peuvent se justifier par des intérêts financiers, la nécessité de bouger pour éviter d'être pris par la police, mieux contrôler, utiliser et punir les victimes.

Cette diversité de situations requiert une diversité de moyens d'enquête, de protection et de prévention

LES VICTIMES D'EXPLOITATION SEXUELLE A DES FINS COMMERCIALES

La tactique de séduction utilisée par les proxénètes constitue un leurre sur la nature d'un attachement, elle est difficilement détectable pour l'adolescente. Il faut dire aussi que les proxénètes sont très habiles, qu'ils ont une très faible et même aucune capacité d'empathie et qu'ils n'éprouvent aucun regret. Les victimes ne sont que des objets au service de leur délire narcissique. Alberto Eiger, psychiatre français, conclut dans son étude que la dimension de perversion narcissique aggrave les abus physiques et sexuels sur les victimes (Eiger, 2003).

Les jeunes filles, celles qui travaillent dans les clubs de danseuses avec contacts et relations sexuelles dans des isolements, sont astreintes à des horaires d'activités inimaginables. Dans un des cas documentés, Mlle A, travaillait 7 jours par semaine et en alternance, 1 semaine de 18 :00 à 02 :00 et 1 semaine de midi à 02 :00. Le proxénète avait exigé d'elle qu'elle rapporte 7,000 \$ CA par semaine.

Dans leur communication avec les victimes, les proxénètes utilisent la manipulation, la double contrainte et la « faute sans nom ». La faute sans nom c'est l'univers du *Procès* de Kafka. C'est vivre dans un climat où la personne se sent constamment coupable de quelque chose sans savoir exactement de quoi. Eiger considère qu'il n'y a pas de pire condamnation que de ne pouvoir payer son rachat.

La sortie d'emprise est une étape très douloureuse pour les victimes : le choc psychologique, le processus judiciaire, la mise en protection ou le retour en protection DPJ parfois sous la contrainte, la peur des représailles, le sentiment intense de solitude, la perte de liens sociaux, les menaces dans l'environnement

immédiat, plus marquées si elles habitent chez leurs parents et que l'exploiteur connaît l'adresse, ou si elles ont été recrutées à l'école de leur quartier.

Les victimes complices

D'après l'évaluation subjective des policiers, un faible pourcentage des victimes ESEC âgées de 15 à 17 ans affiche le profil de la victime/complice, c'est-à-dire qu'elles croient tirer profit de la relation avec leurs exploiteurs ou même la contrôler.

Paula J. Caplan, docteur en psychologie et sa collègue Frances Newman ont toutes les deux travaillé dans une clinique pour mineurs délinquants. En débriefing, elles ont réalisé que ce sont les jeunes filles prostituées, dont certaines ont à peine 14 ans, qui les indisposaient le plus parmi leur clientèle de délinquants. Elles ont constaté qu'après une ou deux heures de conversation avec ces jeunes filles, elles éprouvaient une sorte de vide intérieur et un sentiment dépressif qu'elles n'éprouvaient pas avec les autres délinquants. Ce constat a été le point de départ d'une série de travaux sur la question. Je terminerai ma présentation sur quelques points identifiés par Caplan et Newman.

Ces jeunes filles ont confié aux docteurs Caplan et Newman qu'elles aiment l'argent qu'elles font, le pouvoir qu'elles ont sur leurs clients et l'admiration qu'elles reçoivent parfois de leurs pairs sur leurs performances sexuelles. Quelques unes ont déclaré : « I like everything about this life except the men I have to sleep with ». Elles ont également noté que toutes ces jeunes filles ont des antécédents de carence affective sévère. Plusieurs ont vu leur père quitter la maison avant qu'elles atteignent la puberté et leur mère est immature et souffre de troubles émotionnels. Pour ces jeunes filles, l'argent, le pouvoir et l'admiration qu'elles reçoivent en exerçant la prostitution est mieux que ce qu'elles ont connu. L'idée n'est pas qu'elles nourrissent l'ambition de devenir des prostituées, c'est plutôt qu'elles sont incapables d'imaginer qu'elles peuvent avoir une vie meilleure. C'est le vide qui les habite et la faible estime d'elle-même dévastateur qui provoquent chez les thérapeutes un sentiment de vide et de tristesse (Caplan, 1985).

CONCLUSION

L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales (ESEC) dans les grandes villes des pays développés est une problématique complexe. Premièrement, l'ESEC ne peut pas être reliée à un groupe culturel, à un type d'organisation criminelle ou à une classe socio-économique en particulier. Elle prend différents visages. Deuxièmement, la gravité des sévices varie en fonction de la durée de l'expérience d'exploitation sexuelle, du niveau de violence subit par les victimes et des caractéristiques du lien entre le proxénète et la victime. Troisièmement, les victimes sont difficiles à rejoindre et le climat de confiance qu'il est nécessaire

d'établir pour les amener à parler de ce qu'elles vivent et à chercher de l'aide ne se fait pas aisément.

C'est la société toute entière qui devrait, par le biais des médias, des programmes de prévention et des mesures sociales, médicales et juridiques, faire connaître aux jeunes à risque et aux jeunes impliqués le caractère inacceptable de l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. Des ressources ont été mises en place mais il reste encore beaucoup à faire.



Réponse à la présentation de Wesley Skogan et Introduction des thèmes du colloque

Par **Benoît DUPONT**

Mardi 31 mai 2005

Community Policing : Can It work ?

www.cicc.umontreal.ca

Chers conférenciers et participants,

C'est un grand honneur de prendre la parole à la suite du professeur Wesley Skogan, dont les recherches et les publications en matière d'activités policières sont connues de tous. L'évaluation qu'il mène avec son équipe depuis douze ans de l'implantation par la police de Chicago de stratégies alternative constitue certainement l'un des plus gros efforts de recherche consentis dans ce domaine à ce jour. Ce projet est exemplaire à plus d'un titre :

- Il s'appuie sur la complémentarité des savoirs théoriques et des savoirs pratiques, là où traditionnellement, la relation de référence est la méfiance ou l'affrontement;
- Il a su éviter les écueils d'une rhétorique un peu creuse pour se concentrer plutôt sur la mise en oeuvre de mesures tangibles de participation des citoyens : on parle de stratégies policières alternatives plutôt que de police communautaire ou de proximité, mais on n'hésite pas à rendre des comptes aux citoyens de manière transparente et régulière à travers les Beat Meetings (« dites ce que vous faites et faites ce que vous dites »);
- Il a finalement su s'installer dans un temps que je qualifierai de « long », n'hésitant pas à révéler publiquement ses défaillances, ajustant régulièrement la mise en oeuvre du modèle pour pallier à celles-ci, et absorbant de la sorte les nouvelles modes de l'intervention policière plutôt que d'être mis en compétition avec elles.

C'est cependant autour du premier aspect, celui de la complémentarité entre les savoirs théoriques et les savoirs pratiques, que je souhaiterai axer ma réflexion.

Savoirs théoriques et savoirs pratiques

Tout d'abord, la longue collaboration établie entre le service de police de la ville de Chicago et un groupe de chercheurs démontre clairement la nature complémentaire des savoirs qui ont traditionnellement tendance à s'affronter, ou pire à s'ignorer: je veux ici parler des savoirs théoriques et des savoirs pratiques ou pragmatiques.

D'un côté, les savoirs théoriques forgés par les chercheurs sont marqués par leur aspiration à une certaine cohérence et universalité. Ils visent à dégager de grandes règles de fonctionnement et à révéler des mécanismes sociaux cachés à partir de faits et de données incomplets. Les savoirs théoriques ordonnent et confèrent un sens à une réalité qui bien souvent peut nous apparaître comme chaotique, voire irrationnelle.

Par contraste, les savoirs pragmatiques (ou actionnables) des praticiens se forment par un long processus de sédimentation, en « faisant » et en voyant les autres faire, de manière tacite. Les contingences exogènes et endogènes dictent bien plus que d'autres considérations plus abstraites ce qu'on fait, et ce qu'on sait. Ces savoirs pragmatiques qui savent si bien remplir la « boîte à outil » des praticiens, souffrent cependant de leur manque de recul et de perspective, et ont de la difficulté à s'appuyer sur une vision à plus long terme qui prenne en compte leur impacts sur la société et les transformations de celle-ci.

La police communautaire, cette étiquette « fourre-tout », a certainement souffert de ce décalage entre les deux savoirs, imposant parfois aux organisations policières et à leurs membres un modèle absolument déconnecté des savoirs pragmatiques accumulés. Forgé par des universitaires dans la décennie 70 et 80 (notamment avec la contribution majeure de Herman Goldstein), et repris avec enthousiasme par des « missionnaires » policiers, le modèle de police communautaire a tenté de supplanter le modèle professionnel, avec un succès des plus mitigé.

Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'on semble s'acheminer vers une répétition du même phénomène avec le modèle d'*Intelligence led policing*, qui prétend transformer tous les policiers en « travailleurs du savoir », en dépit des nombreuses barrières à la réalisation de ce projet, la plupart d'entre elles étant les mêmes qui se sont dressées sur la route de la police communautaire!

À quelques exceptions près, la nature totalisante des savoirs théoriques a ainsi beaucoup de mal à prendre en compte la pluralité et la multiplicité des savoirs pragmatiques, qui permettent aux policiers d'être à la fois des combattants du crime, des travailleurs sociaux et des travailleurs du savoir, remplissant leurs tâches en passant d'un registre à l'autre sans effort ni grand questionnement,

résolvant du mieux qu'ils peuvent les contradictions et les ambivalences inhérentes à cet exercice de funambulisme.

Cette approche des savoirs théoriques vis-à-vis de l'objet étudié résulte certainement en grande partie de la jeunesse du champ des recherches policières, mais aussi (et c'est beaucoup plus préoccupant), de son développement cyclique plutôt que systématique. Comme l'a si bien fait remarquer le Professeur Manning, un grand nombre des recherches sur lesquelles s'appuient les savoirs théoriques ont été menées il y a presque trente ans, et n'ont pas fait l'objet de répliques plus récentes. Il ne s'agit bien entendu pas de prétendre qu'il ne s'est pas fait de recherche de grande valeur depuis trente ans (et la qualité des conférenciers réunis ici vous en convaincra sans aucun doute), mais plutôt que les savoirs théoriques dans le domaine policier se forment par à-coups, ou pour employer une métaphore artistique, par un processus qui évoque la peinture impressionniste et ses touches successives.

Mais en contrepartie, on doit aussi mentionner la réticence des organisations policières à se prévaloir des résultats de la recherche et à les intégrer dans leurs propres pratiques. Il est de coutume de distinguer les recherches menées sur la police des recherches menées pour la police, les secondes remplissant un objectif plus utilitariste que le simple avancement du savoir, et étant également soupçonnées d'une plus grande complaisance et d'un empirisme réducteur. Dans un cas comme dans l'autre, il est cependant rare que les résultats de ces recherches soient intégrés dans le travail des praticiens. On retrouve là la manifestation de plusieurs biais cognitifs bien connus des psychologues, qui nous font privilégier les informations concrètes sur les informations abstraites pour prendre des décisions importantes, ou qui favorisent la persistance d'impressions et d'opinions fondées sur des arguments depuis longtemps réfutés.

C'est ainsi que de nombreux programmes de police communautaire continuent d'être implantés ou sont exportés à l'étranger tels qu'ils ont été conçus il y a plusieurs années, malgré les résultats pour le moins décevants des évaluations rigoureuses dont on dispose à leur sujet, plutôt que de faire l'objet d'ajustements qui prennent en compte lesdits résultats.

Comme l'a démontré éloquemment le professeur Skogan, la recherche ne livre pas toujours des résultats qu'il est agréable d'entendre pour des gestionnaires et des praticiens qui dépensent une énergie et des ressources importantes dans la conception et l'implantation de stratégies qu'ils pensent en mesure d'offrir un service adapté aux demandes de leurs usagers. Les diagnostics qu'elle propose peuvent s'avérer dérangeants, mais le regard extérieur et détaché des contraintes organisationnelles qu'elle pose sur les organisations policières peut être utilisé comme une ressource plutôt que comme une source de confrontation pour ceux qui les dirigent. Que l'équipe de Skogan continue à travailler avec la police de Chicago 10 ans après le début de leur partenariat, malgré des évaluations parfois négatives

et les critiques robustes formulées, illustre à merveille que ce défi difficile n'est pas impossible à relever, pour peu que le dialogue entre praticiens et chercheurs soit maintenu, dans le respect des spécificités de chacun : par exemple en tenant compte des contingences policières et en ne demandant pas aux agents de se transformer en universitaires en tenue, mais aussi en dépassant l'étiquette caricaturale de « pelleteux de nuages » qui est si souvent accolée aux chercheurs.

Thèmes du colloque

C'est dans cet esprit que nous avons constitué le programme de ce colloque, dont l'objectif est de faire le bilan des relations entre la police et les citoyens dans la francophonie, sans présumer que le modèle de police communautaire dispose d'un monopole en ce domaine. S'il est vrai que les dispositifs de proximité mis en œuvre dans le cadre de la police dite communautaire ont replacé le citoyen au centre de la production de sécurité – du moins dans le discours, la question de la place qu'occupe ou que doit occuper la police dans les sociétés moderne renvoie à des considérations beaucoup plus larges.

1- Tout d'abord, après une dizaine d'années d'implantation, il est temps de dresser un premier bilan des actions menées et de leur impact sur la gestion des organisations policières, dont la gouvernance devient de plus en plus complexe. Au-delà du simple inventaire, on se questionnera sur l'adaptation de la formation aux nouveaux paramètres de l'action policière, dans un contexte de renouvellement massif des effectifs. Le rôle des syndicats dans la mise en œuvre de réformes policières est également trop souvent abordé de manière superficielle, voire ignoré des chercheurs, et on cherchera au cours de ce colloque à combler le déficit de connaissances en ce domaine.

2- L'une des critiques les plus fréquemment formulée à l'encontre de la police communautaire est sa vision « romantique » de la notion de communauté. Le désintérêt et l'essoufflement rapide de la participation citoyenne ont vidé de leur substance nombre d'initiatives novatrices. Il nous est apparu comme essentiel d'aller plus loin que les habituelles incantations sur la contribution positive de la communauté à la production de sécurité, et d'engager une réflexion sur les conditions de mobilisation et de représentativité effective des divers groupes qui composent le tissu communautaire.

3- Simultanément à la mise en œuvre de la police de proximité, d'autres stratégies sont venues enrichir le répertoire d'action policier, mettant l'accent sur une application stricte de la loi ou sur un usage plus intensif de l'information pour s'attaquer aussi bien à la criminalité organisée qu'à la petite délinquance. Connues sous les noms de Police de Tolérance Zéro, de Police de Renseignement (Intelligence led policing) ou de Police de Tranquillité, ces « modèles » d'intervention ont souvent été reçus avec enthousiasme par des organisations policières déçues du faible impact de la police communautaire. On se posera la question de la place du citoyen dans ces

stratégies qui, à première vue, semblent laisser moins de place au partenariat, mais aussi des interfaces possibles entre la police de proximité et ces formes de l'action policière qui accordent une place importante à l'usage de la force. La question des effets de modes en matière de politiques publiques, ou au contraire de la permanence de certaines réformes sera également abordée.

Une récente étude basée sur des modèles économétriques robustes a estimé que les pays du monde entier ont dépensé l'an dernier 263 milliards de dollars pour financer leurs services de police (Farrell et al. 2004), soit 62% des dépenses totales consacrées au fonctionnement des systèmes pénaux (tribunaux et prisons ont reçu 17.5% chaque), le tiers des dépenses mondiales d'armement et plus de trois fois le montant des dépenses en éducation. Il paraît aberrant que de telles dépenses d'argent public soient faites sans que des évaluations de l'impact respectif des stratégies policières dominantes sur la criminalité et la sécurité aient été menées... et débattues par chercheurs, praticiens et citoyens.

4- Finalement, et de manière beaucoup plus large, c'est à la place de l'État dans la constellation des dispositifs de production de sécurité qu'on s'intéressera. Il existe aujourd'hui un consensus pour reconnaître que la place de la sécurité privée est loin de se limiter au simple gardiennage d'immeuble, et de grandes compagnies offrent maintenant une palette de services qui rivalisent avec ceux des services de police publics. Au Québec, une proposition de loi sera bientôt débattue, et la Commission du Droit du Canada s'apprête également à déposer un rapport auprès du Parlement à ce sujet. Les citoyens, lorsqu'ils sont insatisfaits des services publics disposent d'alternatives privées ou communautaires dont l'étude doit être intégrée à celle des dispositifs étatiques, à l'écart de tout fétichisme institutionnel.

Décloisonnement et limites de la convergence

Ce colloque se veut donc guidé par la volonté de decloisonner et d'intégrer :

- a) En confrontant comme je l'ai déjà dit la réalité théorique des chercheurs à la réalité empirique et incrémentale des praticiens.
- b) En prenant mieux en considération l'économie générale des diverses activités policières, y compris celles de nature administrative, telles que la patrouille, l'enquête, le renseignement, la prévention, le maintien de l'ordre, la gestion et la planification stratégique. L'impact d'une réforme ne peut jamais s'étudier qu'à la lumière des réverbérations souvent imprévisibles qu'elle entraînera à l'échelle de l'organisation toute entière.
- c) En reconnaissant la pluralité du champ organisationnel de la sécurité, qui outre la police comprend aussi de nombreux autres acteurs publics, privés, hybrides et communautaires, dont l'autorité, les ressources et la légitimité sont entrelacés et qui constituent une véritable « Sécurisphère ».

Cette volonté de décloisonner doit cependant être distinguée de toute velléité de convergence, en étant conscient du traitement différencié de ces thèmes, selon la berge de l'Atlantique (ou de la Méditerranée) sur laquelle on se trouve au sein de la Francophonie. La difficulté de l'exercice d'échange et de dialogue que nous tenterons de mener ici pendant quelques jours réside dans le côté faussement homogène du terme de Francophonie : nous partageons certainement une même langue, mais nous ne devons pas sous-estimer la diversité des significations, chargées d'histoire et de culture, que nous attribuons aux mêmes termes. Si le concept « communautaire » bénéficie par exemple d'un a priori plutôt positif au Québec, il constitue en France un véritable détonateur à des débats virulents (et loin d'être clos) sur la nature du contrat politique et social entre les citoyens et l'État. Il nous faudra donc garder à l'esprit cette dimension, et chercher à exploiter son potentiel de découverte par le biais de la mise en contraste et en comparaison, évitant ainsi de nous égarer dans un universalisme naïf ou de nous enfermer dans les particularités nationales ou locales.

Par ailleurs, d'autres questions, pourtant d'une actualité brûlante, ne pourront être abordées faute de temps.

Je pense par exemple ici à la « transférabilité » des modèles policiers « démocratiques » vers les pays en transition, les modalités selon lesquelles ces transferts sont possibles et souhaitables, et l'évaluation des expériences déjà menées en ce domaine. La coopération policière internationale ou l'impact de la lutte contre le terrorisme sur les organisations policières et leurs usagers auraient également pu être abordés.

Peut-être ces thèmes seront-ils au centre d'un deuxième colloque international, qui aurait lieu dans quelques années en Europe?



Consultation, participation et représentativité des citoyens dans la production de sécurité publique au Québec

Par **Benoît DUPONT**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les dimensions cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Au Québec, la politique ministérielle privilégie l'approche de police communautaire en matière de sécurité publique. Parmi les programmes et initiatives mis en œuvre, les mécanismes de consultation des citoyens figurent en bonne place. Ces derniers visent à permettre l'ajustement de l'offre de sécurité aux besoins locaux des citoyens, en s'assurant notamment de la représentativité des demandes émises par ces derniers. À travers des exemples précis tirés d'une recherche en cours sur les mécanismes de consultation au Québec, on illustrera les multiples dimensions de cette représentativité, qui ne peut se limiter à refléter statistiquement la composition de la communauté, au risque de pénaliser les groupes s'inscrivant dans un rapport de force défavorable. Cette communication se propose plutôt d'examiner les conditions d'élaboration d'une véritable représentativité procédurale.

La politique ministérielle de sécurité publique québécoise place la proximité entre citoyens et policiers au centre de ses préoccupations.

L'échec du modèle professionnel de police, qui faisait des citoyens des usagers passifs des services de réponse rapide aux situations de crise a ouvert la voie à des processus de gouvernance qui mettent l'accent sur une plus grande reddition des comptes et une imputabilité accrue.

On a vu apparaître au Québec des instances de contrôle externe des activités policières, à travers le Commissaire à la déontologie et le Comité à la déontologie policière, ainsi que des mécanismes directs de consultation des citoyens, dont l'objectif est d'adapter l'offre de service aux besoins locaux de la population, plutôt que de s'en tenir à un modèle « taille unique » inadapté aux contingences de chaque quartier ou communauté.

La question de la consultation des citoyens déborde largement du simple débat sur la sécurité publique. En effet, la crise de la démocratie représentative dans les sociétés occidentales et la perte de confiance du public dans ses élus et son administration ont fait de la consultation et la participation des citoyens une solution à la perte de légitimité des institutions. Consultation et participation permettraient d'établir des canaux de communication directs entre les gouvernants et les gouvernés (Blondiaux et Sintomer 2002).

Gouvernance et participation citoyenne

Les notions de consultation et de participation doivent être soigneusement distinguées. Bien qu'elles soient parfois utilisées dans les discours de manière interchangeable, elles doivent être placées sur un continuum du pouvoir citoyen : là où la consultation se contente de recueillir l'avis des administrés, la participation implique une véritable cogestion des décisions et de leur mise en œuvre, sans que l'on tombe pour autant dans une application des principes de démocratie directe.

L'échelle de l'implication des citoyens conçue par Arnstein (1971) peut à ce titre servir de référence :

1. Co-décision	} Degrés du pouvoir citoyen, du plus élevé au plus symbolique.
2. Concertation	
3. Consultation	
4. Information	

Le bas de l'échelle (4) fait des citoyens des récepteurs passifs de l'information transmise par les gouvernants. La simple consultation (3) reste dans l'ordre symbolique, puisque l'avis demandé n'implique aucune obligation d'agir en réponse, et que le pouvoir de décision reste entièrement aux mains des promoteurs de ces mécanismes. C'est seulement aux échelons 1 et 2 qu'un partage du pouvoir plus ou moins poussé est véritablement mis en œuvre.

Parmi les mécanismes concrets utilisés, on peut mentionner les commissions locales d'information et de consultation du public (forums hybrides où se retrouvent élus,

fonctionnaires, représentants associatifs et citoyens), les jurys de citoyens et les conférences de consensus, ainsi que les sondages délibératifs (Blondiaux et Sintomer 2002).

Les services de police québécois ont de leur côté également pris le virage de la consultation, et ont établi des processus qu'il convient d'énumérer rapidement. Cette liste a été élaborée au cours d'une recherche financée par la Stratégie Nationale de Prévention de la Criminalité sur la consultation des citoyens et menée en collaboration avec 7 services de police. Cette recherche est de nature qualitative plutôt que quantitative, et ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

1) On doit d'abord mentionner les Comités de Sécurité Publique dans les municipalités desservies par la SQ, qui résultent d'une disposition légale et qui réunissent policiers et élus afin d'identifier les problématiques prioritaires et les orientations en matière de sécurité publique. Monsieur Carignan en a exposé le fonctionnement lors de ce colloque. Ces séances ne sont pas publiques et des intervenants extérieurs sont rarement invités. On retrouve des structures identiques dans les municipalités qui disposent de leur propre service de police, avec cependant la variante qu'une partie des rencontres est publique et qu'une période de questions est ouverte à l'assistance lors de celles-ci.

2) Des instances de consultation et de participation ciblant certaines communautés ou problématiques sont également organisées : on fait référence ici aux tables de concertation, dont certaines sont coordonnées par les services de police, ou à la nouvelle initiative du SPVM qui a mis sur pieds des Comités de vigie regroupant des représentants des communautés asiatiques, arabes, noires et latinos, ainsi que les jeunes itinérants, afin de coordonner les activités policières auprès de ces groupes. Dans les deux cas cependant, on fait appel à des « professionnels » de l'intervention ou de la représentation qui ne sont pas élus, mais dont les organisations sont jugées incontournables lorsqu'on aborde certaines problématiques.

3) Des comités de consultation peuvent également être créés afin d'inclure non pas des experts rattachés à des institutions publiques ou para-publiques, mais de simples citoyens, comme c'est le cas à Laval, dont le service de police procède à la relance de ce mécanisme.

4) Certains services de police organisent des assemblées publiques ouvertes à l'ensemble des citoyens, au cours desquelles ils exposent les tendances de la criminalité ou essaient de répondre aux préoccupations des personnes présentes. Ces rencontres au Québec sont en général d'une fréquence annuelle, mais à l'étranger, d'autres services de police, comme celui de Chicago, organisent des assemblées publiques mensuelles dans chaque quartier desservi par un poste de police (Skogan et Hartnett 1997) !

5) La pratique des sondages, qu'ils soient réalisés par les services de police eux-mêmes ou par le biais d'entreprises spécialisées, permet également aux gestionnaires de connaître les questions qui préoccupent les usagers, ainsi que leur degré de satisfaction. Cependant, il est rare que les résultats de ces sondages soient systématiquement rendus publics.

6) on peut également inclure dans cette liste les comités de surveillance de quartier (neighborhood watch), établis depuis plus de 15 ans au Canada, et qui incitent les citoyens à participer activement à la prévention de la criminalité et à la protection de leur environnement contre les menaces. Leur manque d'efficacité à réduire la délinquance et le sentiment d'insécurité est scientifiquement prouvé. Par ailleurs, ces comités s'implantent difficilement dans les quartiers défavorisés.

7) Tout en bas du continuum, les documents d'information distribués auprès des citoyens instaurent une communication à sens unique, dont les évaluations indiquent qu'ils ne produisent non plus aucun effet sur la criminalité et le sentiment de sécurité.

Je ne souhaite pas ici analyser chaque aspect des mécanismes énumérés, ni même faire le bilan exhaustif des points positifs et négatifs de chacun d'entre eux. Dans la perspective du pouvoir citoyen, on doit cependant noter que ces mécanismes confèrent un rôle plus ou moins important aux non-experts dans l'identification des priorités, la prise de décision et le suivi de l'application des mesures. Si les comités de vigilance de quartier et les bulletins d'information se situent au bas de l'échelle, on doit concéder que les CSP ou encore les tables de concertation relèvent d'un véritable partenariat – concertation – entre la police et les autres parties prenantes (*stakeholders*).

Si on souscrit à l'idée que la consultation et la participation des citoyens dans les démarches de résolution des problèmes, mais aussi d'élaboration des politiques publiques de sécurité, est souhaitable, tant pour des raisons d'efficacité que de légitimité des organisations policières (et W. Skogan, ainsi que d'autres ont montré que les deux sont intimement liées), alors il est nécessaire de s'assurer que la représentativité des personnes consultées est garantie.

Représentativité : enjeux et degrés

Comme l'a bien démontré P. Grabosky dans un atelier précédent, une participation citoyenne mal encadrée peut aisément déboucher sur une tyrannie de la majorité sur la minorité, dont les conséquences sont potentiellement graves en sécurité publique, où des groupes jugés dangereux peuvent être ostracisés par des groupes mieux établis (les « entrepreneurs de morale »). Sans aller aussi loin cependant, la seule absence des forums de consultation ou de prise de décision résultera en un déficit de prise en compte des intérêts particuliers de certains groupes, menant à des

incompréhensions, voire une concurrence des rationalités susceptible d'aggraver les problèmes soulevés : Ce sont en effet les groupes les plus généralement mal représentés qui se trouvent au cœur des questions de sécurité, qu'il s'agisse des jeunes, de certaines minorités ethniques ou culturelles qui se sentent injustement harcelées par les policiers, ou des victimes les plus vulnérables dont la parole est peu entendue.

Dans les mécanismes existant cités plus haut, ce sont des professionnels de l'intervention qui parlent au nom de ces groupes (quand aux élus, ces trois groupes constituent rarement une base électorale suffisante pour prendre leurs demandes en compte de manière prioritaire, à moins qu'une campagne médiatique ne mette leurs problèmes à l'agenda). Dans les deux cas, la communication directe, source de légitimité et de respect, cède le pas à un souci d'efficacité dans la gestion de ces outils. La sélection des participants obéit alors à des règles tacites de partage d'un même vocabulaire ainsi que d'affinités organisationnelles et personnelles qui comptent tout autant que la représentativité.

Il s'agit cependant de souligner que cette stratégie, si on peut l'appeler ainsi, découle moins d'une volonté d'exclure que d'un souci de se conformer à des normes de « bonne gestion » en sélectionnant des partenaires qui vont minimiser la quantité de ressources nécessaires à cet exercice : les analyses sur les problèmes évoqués font plus ou moins l'objet d'un consensus, les réunions sont menées sur un rythme plus rapide, chaque participant peut mobiliser des ressources propres pour assurer le suivi des sujets abordés, les retombées positives peuvent être exploitées en commun sur un mode routinier.

On peut donc parler ici d'une **représentativité par procuration** qui n'est en aucune façon garantie sur le plan statistique. **La représentativité statistique**, qui confère une parole égale à chaque sous-groupe de la communauté, se retrouve seulement dans la pratique des sondages, dont les échantillons peuvent être constitués de manière quasi-scientifique. Cette forme de représentativité ne peut en effet être atteinte spontanément, c'est-à-dire sans l'effort d'une autorité organisatrice : les recherches menées sur le capital social montrent bien que l'engagement civique dépend de facteurs tels que le niveau de revenu, le niveau d'éducation atteint, le genre (les hommes semblent s'engager plus que les femmes), le statut matrimonial (les individus mariés s'engagent plus souvent) ou la pratique religieuse (Hall et al. 2001). Or évidemment, l'ensemble de ces facteurs (que l'on peut regrouper sous le terme générique de capital social – à l'exception du genre bien sûr!) sont également des facteurs « protecteurs » dans le domaine de la criminalité, tant pour les auteurs que pour les victimes, ce qui provoque un certain décalage.

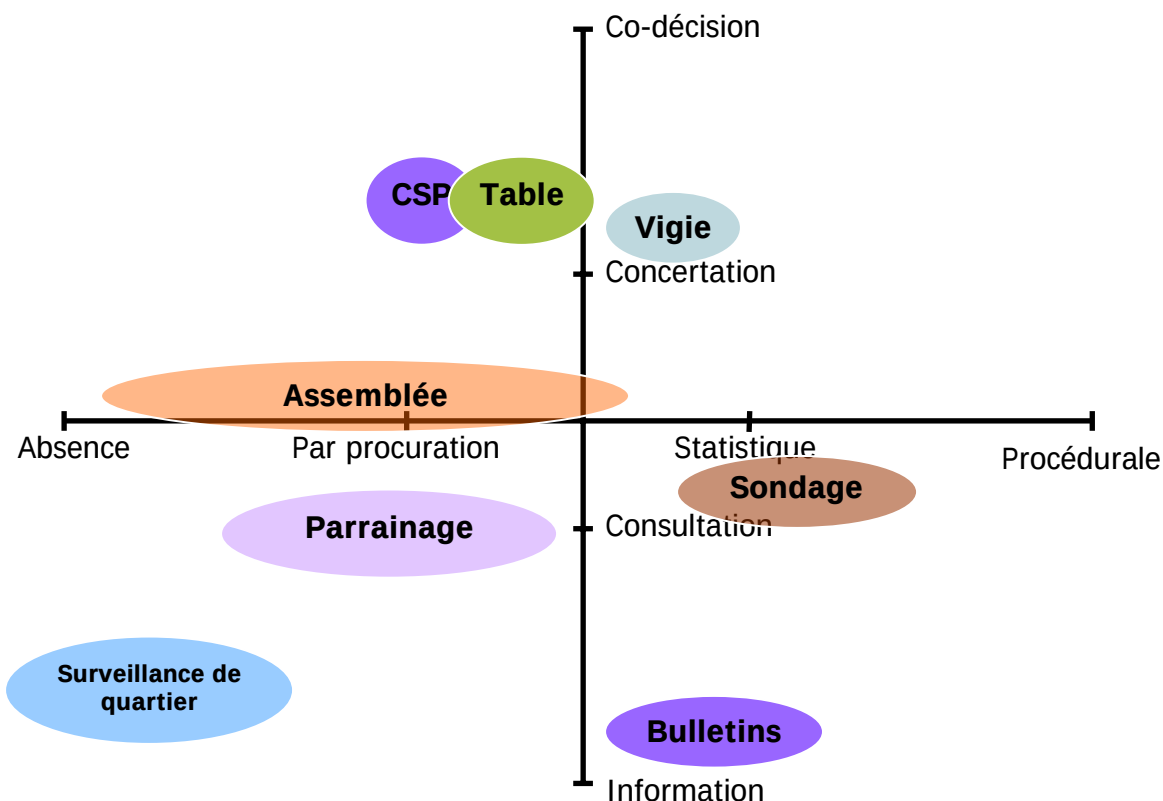
Mais la représentativité statistique, même si elle est essentielle à une consultation ou une participation équitable, n'est en soi pas suffisante, si elle n'est pas accompagnée d'une **représentativité procédurale**. En effet, la représentativité

statistique peut être instrumentalisée dans le cadre d'une relation de pouvoir inégalitaire où les consultés sont de simples faire-valoir d'organisations, qui utilisent l'apparence de la consultation tout en conservant un contrôle complet sur le déroulement de celle-ci et ses conséquences.

De plus, les capacités respectives de certains groupes de se faire entendre ou de faire adopter leur point de vue différent, et la représentativité statistique n'est pas suffisante pour empêcher les segments de la communauté les plus influents de s'approprier le processus de consultation ou de participation et de mobiliser les ressources publiques à leur profit exclusif (la théorie des « club goods » chère aux économistes).

La représentativité procédurale vise donc à assurer à l'ensemble des participants une égalité des conditions de participation, ainsi qu'une transparence de fonctionnement qui facilite la contribution de chacun au processus.

Le tableau ci-dessous représente donc les trois formes de représentativité sur l'axe horizontal, l'axe vertical étant associé à l'échelle d'implication d'Arnstein. Les divers modes de consultation mis en œuvre par les organisations policières québécoises sont positionnés en tenant compte des résultats de la recherche qualitative mentionnée plus haut. Des variations doivent cependant être signalées en fonction des services et de la mise en œuvre.



La représentativité procédurale, associée à un processus de co-décision, doit pour être mise en œuvre répondre à un certain nombre de critères.

1) Le premier critère de cette représentativité est qu'elle ne doit pas se limiter aux questions périphériques, jugées non-stratégiques par les services de police, mais qu'elle doit couvrir l'ensemble des enjeux relatifs aux politiques publiques de sécurité, y compris les plus délicates. Sans cela, l'assiduité des participants risque rapidement de s'étioler devant la prise de conscience de la nature accessoire de leur contribution.

2) Le second critère de cette représentativité procédurale est une participation soutenue dans le temps. Pour être significative, la consultation doit être constante, et non pas limitée à des situations de crise dans l'espoir de désamorcer celles-ci.

3) Afin de pouvoir se déployer dans l'espace et dans le temps de manière optimale, la représentativité procédurale doit également être intégrée aux processus de gestion : ainsi, l'information contextuelle et organisationnelle doit être mise à la disposition des représentants suffisamment tôt afin que ceux-ci puissent en étudier les divers aspects, et si besoin, en débattre avec leur groupe de référence afin de s'assurer que toutes les contingences externes et internes sont prises en compte. En somme, les individus qui parlent au nom d'un groupe doivent pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires pour pouvoir exercer pleinement leur représentativité : par exemple, lorsque des statistiques de la délinquance sont présentées quelques minutes seulement avant d'être débattues et que des priorités d'intervention soient dégagées, il est difficile d'affirmer que cette représentativité procédurale est respectée. Les personnes présentes devraient disposer de ces chiffres avec quelques jours d'avance, afin de pouvoir les examiner en détail, obtenir des avis complémentaires, proposer des explications et pouvoir suggérer des réponses appropriées.

4) Cette forme de représentativité ne devrait pas non plus se contenter d'agréger des positions éparses en un intérêt commun impossible à trouver, mais vise plutôt à créer les conditions d'un débat au cours duquel les groupes représentés pourraient faire valoir leur point de vue et intégrer celui des autres, afin d'aboutir à une prise en compte de la pluralité des intérêts, dans le prolongement des travaux sur la démocratie délibérative d'Habermas (1997). Cette condition est difficile à remplir dans le cadre de la sécurité publique, où certains groupes se trouvent assignés d'un préjugé d'incompétence ou d'inutilité, voire d'interférence par la culture organisationnelle policière (Reiner 1992). Par ailleurs, plus le nombre de groupes représentés est important, et plus la délibération s'avère complexe à mettre en œuvre. Le choix fait par le SPVM de segmenter les groupes dans ses comités de vigie afin de cibler les thèmes abordés et les populations concernés est à ce titre une démarche réaliste.

Concrètement, la représentativité procédurale mobilise des ressources plus importantes que les formes plus sommaires privilégiées actuellement. Elle implique des procédures plus lourdes et un examen constant des impacts produits par les structures mises en place, tout en exposant l'organisation à un risque de contestation qui peut placer celle-ci sur la défensive. Cependant, elle semble mieux à même de compenser l'érosion de légitimité de la police, particulièrement parmi les groupes chez qui cette tendance est la plus forte (les groupes dépossédés dans les instances de pouvoir traditionnelles). Par ailleurs, sa capacité de placer les citoyens au cœur de la prise de décision laisse entrevoir un intérêt plus soutenu à ce type de programme.

Elle s'exerce à plusieurs étapes de la consultation ou de la participation :

- a)** Dans le choix des participants, elle va être favorisée par des processus de sélection ouverts et transparents, au détriment des processus de cooptation fermés.
- b)** Le pouvoir décisionnel concernant le contenu de l'ordre du jour ou les thèmes prioritaires doit être partagé, plutôt que de la responsabilité exclusive de l'organisation qui parraine la démarche.
- c)** Dans la mesure du possible, la représentativité procédurale est favorisée par des réunions publiques, même si certains chercheurs ont souligné les bénéfices à retirer de délibérations dans des cadres plus restreints. Dans le cas de réunions publiques, une procédure robuste doit être appliquée afin d'éviter le détournement ou l'enlisement des discussions.
- d)** La représentativité procédurale ne peut se limiter à la simple consultation. Elle doit se prolonger, soit par un rôle dans la prise de décision, soit par un contrôle de suivi (*monitoring*) à posteriori veillant à la prise en compte des avis émis.
- e)** Enfin, dans le cas où la représentativité procédurale englobe la participation à la mise en œuvre de politiques ou de programmes, on pourrait envisager qu'elle inclue la prise de décision concernant l'affectation des ressources, décidant d'un saupoudrage équitable ou au contraire priorisant les besoins selon des critères acceptés par tous.

Conclusion

La mise en œuvre de cette représentativité maximale implique également la recherche d'incitatifs destinés à optimiser l'assiduité des représentants et l'implication des divers groupes. Comme l'ont spécifié Skogan et Frydl (2004), les groupes dont la participation est la plus faible sont pourtant ceux qui tireraient le plus grand bénéfice de celle-ci. Si leurs capacités d'auto-organisation sont faibles, lorsque celles-ci sont bonifiées par des ressources externes, leur niveau d'implication rejoint alors la moyenne. Le même constat est fait par Shearing et al. (2000) en Afrique du Sud, où les membres des Peace Committees reçoivent une compensation financière pour l'expertise qu'ils partagent avec leur communauté et les services de l'État.

Il ne revient donc pas seulement aux organisations qui mettent en œuvre les processus de consultation de créer des canaux plus nombreux de communication entre elles et les citoyens, mais également d'éliminer les obstacles qui peuvent limiter la participation de certains groupes en imaginant des moyens d'encourager leur engagement, tout en faisant en sorte que celui-ci soit aussi éclairé et autonome que possible. Si ces mesures ne peuvent s'attribuer la responsabilité de réductions immédiates des taux de criminalité ou même une amélioration du sentiment de sécurité des citoyens, elles se trouvent toutefois au cœur du contrat social signé avec l'État, à qui nous demandons la protection tout en nous protégeant de l'oppression. Dans un monde où les communautés sont de plus en plus fragmentées et où les individus ne se reconnaissent plus dans un projet politique ou social unique, la question de la représentativité des intérêts les plus divers par les services publics, et tout particulièrement ceux chargés de maintenir l'ordre, est plus importante que jamais.

Références:

Arnstein, S. (1971), « A ladder of citizen participation », *Journal of the Royal Town Planning Institute*, avril: 2-6.

Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, **15** (57): 17-35.

Habermas, J. (1997), *Droit et démocratie*. Gallimard, Paris.

Hall, M., McKeown, L. & Roberts, K. (2001). *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*. Statistique Canada, Ottawa.

Reiner, R. (1992), *The politics of the police*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Shearing, C., Jenneker, M. & Cartwright, J. « Sécurité, gouvernance et communautés marginales », *Quartiers sensibles ici et ailleurs : entre volontarisme étatique et initiatives communautaires*. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, vol. 49. Paris : IHESI, 2002 (79-97).

Skogan, W. & Frydl, K. (2004), *Fairness and effectiveness in policing: the evidence*. The National Academies Press, Washington DC.

Skogan, W. & Hartnett, S. (1997), *Community policing, Chicago style*. Oxford University Press, New York.



La centralisation de l'offre de sécurité en France : efficacité économique versus efficacité politique

Par **François FACCHINI** et **Olivier HASSID**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La sécurité : espace de partenariat, de négociation et de conflit

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Cet article propose d'expliquer le démantèlement progressif des ordres privés qui géraient la sécurité intérieure au Moyen-Âge et l'avènement d'un quasi monopole d'État de la sécurité en 1941. La première partie de l'article discute de la thèse néo-institutionnaliste. Dans ce cadre la centralisation s'explique par la défaillance des ordres privés et la plus grande efficacité des ordres centralisés pour gérer et produire de la sécurité intérieure. La seconde partie critique cette thèse de l'efficacité économique et propose une explication alternative fondée sur l'efficacité politique de la centralisation. Il est probable, en effet, qu'en l'absence d'intervention des pouvoirs politiques dans la gestion de la sécurité les individus aient trouvé des moyens de sécuriser leur propriété sans la médiation des pouvoirs politiques et en l'absence des conditions qui rendent possible la production associative de sécurité. Une solution de marché aurait pu être envisagée. Ce scénario ne s'est pas produit, car l'Etat naissant n'y avait pas intérêt.*

I - INTRODUCTION

Cet article propose d'expliquer le démantèlement progressif des ordres privés qui géraient la sécurité intérieure au Moyen-Âge et l'avènement d'un quasi monopole d'État de la sécurité en 1941 avec la création de la police nationale sous le Gouvernement de Pétain (Gleizal 1985). A partir de cette date l'Etat a acquis en France un quasi-monopole de la sécurité. Dans la perspective ouverte par les

travaux de l'école néo-institutionnaliste et D.C. North en particulier il serait concevable que ce mouvement s'explique par des raisons d'efficacité économique. Ce n'est pas la thèse de cet article qui soutient que la centralisation et le démantèlement des ordres privés s'expliquent par leur efficacité politique.

La première partie de l'article discute de la thèse néo-institutionnaliste. Dans ce cadre la centralisation s'explique par la défaillance des ordres privés et la plus grande efficacité des ordres centralisés pour gérer et produire de la sécurité. L'efficacité des ordres privés au Moyen-Âge s'explique par la petite taille des groupes humains et par la faible mobilité de leur membre. Les agents étaient captifs de leur territoire et insérés dans des relations presque lignagères où le coût de contrôle pour chaque individu des comportements déviants était faible et rendait ainsi la gestion associative de la sécurité possible et efficace. Ce mode de gestion de la sécurité est cependant entré en crise avec la baisse des coûts de mobilité et l'augmentation de la taille des groupes. La concentration urbaine a favorisé l'anonymat alors que la baisse des coûts de mobilité a limité la captivité. L'émergence d'échanges impersonnels et d'ordre ouvert explique alors l'augmentation des coûts de contrôle des comportements déviants et l'avènement progressif d'un ordre public garanti par un Etat central. A une société anonyme correspondrait donc nécessairement un Etat anonyme et monopolisant la sécurité.

La seconde partie critique cette thèse de l'efficacité économique et propose une explication alternative fondée sur l'efficacité politique de la centralisation. Il est probable, en effet, qu'en l'absence d'intervention des pouvoirs politiques dans la gestion de la sécurité les agents, autrement dit les groupes ouverts et insérés dans les échanges commerciaux aient trouvé des moyens de sécuriser leur propriété sans la médiation des pouvoirs politiques et en l'absence des conditions qui rendent possible la production associative de sécurité. Une solution de marché aurait pu être envisagée comme se fût presque le cas aux Etats-Unis au XIX^e siècle où de nombreuses entreprises assuraient elles-mêmes la sécurité de leurs employés. Ce scénario ne s'est pas produit, car l'Etat naissant n'y avait pas intérêt. Il avait même besoin de renouveler sa légitimité en proposant aux individus de sécuriser leur bien et leur personne.

II - Inefficacité des systèmes décentralisés de sécurité intérieure dans un monde d'échanges impersonnels

La théorie de D.C. North mobilise la théorie des coûts de transaction pour décrire le processus de sécurisation des droits de propriété à l'œuvre dans l'histoire du développement des territoires européens. Les coûts de transaction sont les coûts d'évaluation, les coûts de sécurisation des droits de propriété et les coûts de contrôle et de mise en œuvre des accords. Il est soutenu dans cette perspective que le centre (roi) a progressivement pris la place des ordres privés parce que les coûts de

transaction, autrement dit les coûts de sécurisation des droits de propriété, étaient prohibitifs et limitaient ainsi le potentiel de développement. L'augmentation des coûts de transaction est expliquée par la croissance de la taille des groupes et la baisse des coûts de la mobilité qui font passer les échanges d'échanges personnalisés à l'intérieur de groupes de petite taille à des échanges impersonnels à l'intérieur de groupe de plus grande taille. La centralisation répondrait ainsi à l'augmentation des coûts de sécurisation des droits dans une société d'échanges impersonnels.

Hormis l'utilisation de la notion de coût de transaction, cette thèse n'est pas très originale. On peut la retrouver dans la théorie du contrat social de Buchanan et également chez les sociologues de l'État. La théorie du contrat social explique ce qui conduit les individus à signer un contrat de non agression et à reconnaître le pouvoir d'un tiers qui va faire exécuter le contrat et écarter les comportements de passager clandestin inhérents à l'existence d'un dilemme du prisonnier. Étant donné qu'il est de l'intérêt de l'individu d'adopter un comportement déviant dans un monde où les hommes sont honnêtes il faut empêcher le retour de l'état de nature en sanctionnant ces comportements. La théorie économique définit ainsi la sécurité comme un bien collectif et est conduite à s'interroger sur les conditions de succès d'une solution coopérative car en présence de biens non rivaux et non exclusifs la non coopération ne paie pas toujours. Cela dépend de l'homogénéité des préférences et de la taille et de la stabilité du groupe. C'est par ce biais que la théorie du contrat social rejoint l'explication néo-institutionnelle de D.C. North.

La théorie de la production volontaire des biens collectifs permet alors d'expliquer sous quelles conditions la production de sécurité n'exige pas forcément l'existence d'un État ou plus généralement d'un centre. Elle donne les conditions d'une solution coopérative autrement dit d'une solution participative. La sécurité est produite par les individus eux-mêmes. L'économie expérimentale a en effet montré que la coopération ou la production volontaire du bien collectif sécurité dépendait 1) du nombre de joueurs, 2) du nombre de parties, 3) de l'homogénéité des préférences et 4) de l'ampleur relative du gain permis par l'adoption d'une stratégie de coopération par rapport aux gains liés à la réussite d'une stratégie de passager clandestin (Mueller 2003, pp.9-12).

- En effet, il est logique de penser que plus les joueurs sont nombreux, plus il est difficile de prédire leur comportement, moins il est facile de détecter leur refus de coopération. Ainsi, dans une communauté nationale, les individus n'ont aucune peine à adopter une stratégie non coopérative. Les petites communautés ont, en revanche, aucune peine à contrôler les comportements déviants et à maîtriser l'insécurité et la resquille.
- Le nombre de fois où le jeu est joué met en évidence l'existence de mécanismes d'apprentissage. Ainsi, en l'absence d'accord direct, il faut du temps pour cerner le comportement de l'autre joueur. Les individus apprennent à se connaître et il devient alors plus difficile de mentir et de cacher ses préférences. La stabilité d'une communauté favoriserait la

diminution du nombre des resquilleurs et la production volontaire de sécurité.

- Plus les préférences sont homogènes, plus il est facile d'anticiper la réaction de l'autre joueur puisqu'il partage les mêmes normes sociales. Un groupe où il y a une très grande hétérogénéité des préférences est pour cette raison moins enclin à adopter des comportements de réciprocité parce qu'il développe moins le sentiment de confiance qui limite les coûts de sécurisation des droits.

Il est possible, sur cette base, de prédire que les petits groupes fermés (jeu répété) aux préférences homogènes seront dominés par les stratégies coopératives et pourront développer un ordre privé alors que les grands groupes ouverts aux préférences hétérogènes seront plutôt obligés de sécuriser leur droit par une sécurité organisée au niveau central.

On retrouve ainsi une idée chère à la science politique et à la sociologie. L'État va être l'organisation anonyme par excellence capable de gérer des relations anonymes dans des grandes communautés¹. Le marché et l'échange monétaire en particulier vont être les lieux du désenchantement du lien social. Les lieux où les hommes n'ont plus de relation personnelle mais des liens médiatisés par des choses. La rationalité de la vie moderne via l'expérience de la grande ville et la généralisation de l'échange monétaire génèrent un mouvement de dépersonnalisation qui rompt avec les relations sociales de connaissance et de confiance qui caractérisaient le moyen âge (Simmel 1989). L'anonymat État – marché s'est ainsi substitué à la transparence et à la chaleur des relations personnelles.

Cette thèse est présente dans la théorie économique du contrat social, mais aussi dans la théorie proposée par D.C. North (1990, p.34) qui en distinguant trois types d'échanges : l'échange personnalisé, l'échange impersonnel et l'échange contraint par des normes religieuses ou rituelles (North 1990, p.34) conduit à s'interroger sur la capacité des ordres privés à gérer la généralisation des échanges impersonnels. En soutenant que dans un monde d'échanges impersonnels les gains de l'opportunisme sont supérieurs aux pertes (North 1990, p.54), North est conduit à penser la centralisation, le recours à la figure du pouvoir impersonnel de l'État comme une solution à l'inefficacité des ordres privés (North 1994, p.56). On rejoint ainsi la thèse de l'État comme super-firme de l'article de Coase (1960) qui soutient qu'il est « *évident que le gouvernement a des pouvoirs qui lui permettent de parvenir à certaines réalisations à un coût plus faible que ne le pourraient des organisations privées* » (Coase 1960, p.145). Il est une super-firme parce qu'il peut décider d'exproprier autoritairement les agents

¹ Burdeau G. (1970), dans son ouvrage *L'Etat* (Points seuils, Politique, Paris) soutient que « *les hommes ont inventé l'Etat pour ne pas obéir aux hommes* » (p.15). L'autorité anonyme que représente l'Etat correspond à la mise en place d'une société anonyme (p.43). Dans le même ordre d'idée, il est possible de citer l'ouvrage *Les désenchantements du monde* de Marcel Gauchet qui soutient que l'individualisme est indissociable de l'Etat et du caractère impersonnel de son pouvoir.

et épargner ainsi à la société toute entière une série de coûts de transaction L'État peut alors souvent jouer un rôle dans l'affectation des ressources par sa nature coercitive et son pouvoir de monopole (Arrow 1970, p.69) ; les défaillances du marché (externalités, monopole, bien collectif, etc.) n'étant dans cette perspective que des cas particuliers qui se résument tous à des situations de hauts coûts de transaction (Arrow 1970, p.68).

Il est possible, dans cette perspective, d'interpréter l'histoire de la sécurité en France et en Europe comme l'histoire conjointe d'un double mouvement : un mouvement de centralisation de la police accompagnant un mouvement d'ouverture des groupes humains au monde. Plus les hommes se libèrent de leur famille, de leur clan, de leur territoire, plus ils deviennent captifs d'organisation publique (Etat) qui acquiert des fonctions qui étaient autrefois gérées par le père, le chef et/ou les autorités locales. La centralisation accompagne la sortie des hommes des sociétés holistes et lignagères et annonce l'avènement de sociétés aux relations impersonnelles. La deuxième étape de cette section consiste alors à mettre en évidence ce double mouvement et l'inefficacité des ordres privés dans un monde impersonnel.

Encellulement, captivité et ordre privé au moyen-âge

Il est possible, tout d'abord, de caractériser la société du moyen-âge comme une société organisée en communautés de petite taille où la sanction des comportements anti-sociaux (vol) est peu coûteuse.

Le royaume de France, par exemple, était composé d'univers relativement clos, sans relation les uns avec les autres : l'univers des cloîtres, des fiefs, des villages notamment. Au X^e et XI^e siècles l'encellulement (Duby 1987) c'est-à-dire la mise en place de cadre de vie de dimension restreinte était la norme. Les Capétiens contrôlaient, dans ce contexte, de manière très lâche leur royaume. Ils se contentaient de surveiller leurs biens, leurs châteaux (Poissy, Mantes) et leurs villes (Senlis, Orléans, et Paris) (Lavialle 1992). Ils laissaient à leurs vassaux, aux seigneurs et aux organisations communales le soin de garantir la sécurité de leur territoire.

Cet encellulement peut s'expliquer par la captivité des hommes. Les coûts de transport, l'insécurité sur les routes, la faible densité du réseau routier, le système de vassalité ainsi que les formes de sociabilité rendaient les hommes captifs de leur territoire.

- Les coûts de transport provoquaient une captivité strictement géographique. Un voyageur mettait deux jours pour se rendre de Paris à Rouen, huit à dix

jours pour aller à Toulouse et onze jours pour atteindre Strasbourg (Le Goff 1964)². Le brigandage était courant durant les traversées et rendait hasardeux les déplacements des voyageurs. La peur était une composante importante de l'immobilité des hommes (Delumeau 1978).

- A cette captivité strictement géographique s'ajoute une captivité institutionnelle. Le système féodal repose sur une relation vassal – suzerain. Vassal et suzerain étaient dans une dépendance réciproque : en échange d'une aide essentiellement armée, le vassal reçoit de la main du seigneur protection et une terre cultivée par des paysans asservis. Le droit de circulation des serviteurs relevait du contrôle de leurs maîtres. La possibilité pour les serfs de se déplacer dépendait du seigneur qui avait un pouvoir de juridiction sur eux (Lavialle 1992). Dans les villes l'autonomie politique et la liberté des bourgeois étaient reconnues par une charte garantie par un seigneur ou un ecclésiastique.
- Les formes de sociabilité créaient une captivité affective³. Les hommes n'avaient pas intérêt à sortir de leur groupe d'origine, car il ne perdait pas seulement un travail et/ou les moyens de vivre, mais un rapport à l'autre qui était d'autant plus fort que les différents membres du groupe avaient un intérêt commun à vivre avec les autres. Chacun investissait dans la création d'amitiés fortes, d'un milieu au goût de tout le monde, d'une atmosphère (Klein, Crawford et Alchian 1978), d'une culture. Par culture il faut entendre des croyances, des valeurs ou tout autre aspect qu'un individu partage avec les autres membres d'une communauté.

Captivité et système de sécurité

Cette captivité des hommes à leur territoire explique le système de sécurité. Le caractère privé de l'ordre s'explique par la captivité géographique, institutionnelle et affective des habitants de chaque territoire. L'encellulement rend la centralisation trop coûteuse, peu opératoire et favorise le communautarisme. Elle conduit

² « La route médiévale est désespérément longue, lente. Si l'on suit des voyageurs parmi les plus pressés, les marchands, on s'aperçoit que les étapes varient de 25 à 60 kilomètres par jour selon la nature du terrain (...) les hommes du moyen âge évoluent presque tous contradictoirement entre ces deux dimensions : les horizons bornés de la clairière où ils vivent, les horizons lointains de la chrétienté » (Le Goff 1964, p.112).

³ Dans les villes, la sociabilité s'organise autour du voisinage et sert à résoudre le sentiment d'insécurité matérielle et morale dans lequel l'église entretient les hommes (Le Goff 1964, p.298). L'église incite alors les habitants à s'organiser dans des limites géographiques restreintes comme les quartiers. Le quartier avait ses limites connues des habitants, des frontières parfois lourdes de sens, définies par la coutume ou par l'existence de juridictions particulières ; le quartier s'organisait autour de la rue, barrée par des chaînes lors des fêtes, et il était le centre de vie collective pour tout groupe humain. Le quartier avait ses points de ralliement, des lieux consacrés, auxquels s'attachaient souvenirs, légendes et sacralité autochtones. Il était un espace vécu dont la force se fondait sur une dominante ethnique, plus souvent socioprofessionnelle, fortifiée par les nécessités de la vie collective (défense, voirie, usage des puits).

naturellement les hommes à produire des ordres privés qui trouvent les moyens de pallier la non rivalité et la non exclusivité du bien sécurité.

- La sécurité repose, tout d'abord, sur la coopération. Les habitants assurent le guet afin de limiter les risques d'invasion et/ou de brigandage.
- La sécurité et/ou la lutte contre les comportements déviants se fonde, ensuite, sur le contrôle social. Chacun s'estime garant de l'ordre social et dénonce les clandestins, autrement dit ceux qui espèrent pouvoir profiter de la sécurité sans y contribuer (ni ressource ni temps). L'absence d'anonymat dans les petits groupes impose des coûts de déviance extrêmement élevés (Cremer 2000). A la peur de l'au-delà s'ajoute ainsi la peur de l'autre, l'inquiétude qu'il vous dénonce (Bourin-Derrua 1990). La sécurité suppose alors l'instauration de sanctions pour les clandestins. Comme tout est su, chaque individu évite d'acquérir une mauvaise réputation en n'appliquant pas les normes sociales en vigueur. Il en connaît le risque : la honte, la culpabilité, l'ostracisme (Rasmussen 1999) et l'usage de la violence. L'ostracisme et la violence sont certainement les modes de sanction les plus dissuasifs. Le niveau des sanctions est aussi élevé. Pour des infractions de gravité moyenne on ampute le membre du méfait, on castre le violeur, on coupe la main du voleur (Carbasse 1990).
- La sécurité repose enfin sur des investissements techniques. Le cœur du dispositif est le château fort et plus généralement le mur (Delumeau 1978, p.11). Les hommes contribuent volontairement à la construction de murs qui servent à exclure tous les individus qui n'ont pas payé pour vivre dans le groupe et/ou qui n'ont pas de bonnes raisons de venir côtoyer certains membres du groupe (raison familiale, commerciale, culturelle, etc.).

Chaque membre du groupe est donc garant d'un ordre qui reposait sur le triptyque intérêt – réputation – ostracisme pour la sécurité intérieure et sur le mur pour la sécurité extérieure (château fort).

Au moyen âge, on peut ainsi mieux comprendre pourquoi les délits sont relativement peu fréquents au sein des communautés de voisinage (Roché 1995, Cusson 2001). L'ordre privé du moyen âge limite les crimes parce que le contrôle social et l'absence d'anonymat augmentent les chances de se faire prendre et que le niveau de la sanction est élevé par rapport aux bénéfices que l'on peut en retirer. Outre son efficacité en termes de sécurité, il est important de faire remarquer que cet ordre privé est peu coûteux et sans système judiciaire.

- Il est peu coûteux parce qu'il est construit sur des processus psychologiques de honte, de réputation, d'ostracisme, etc. qui ne mobilisent que peu de ressources. La surveillance se fait sans qualification. L'intérêt commun du groupe incite chacun à être responsable du bien sécurité et évite la constitution d'une police professionnelle. Le contrôle social baisse les coûts d'information et augmente la probabilité de sanctionner les comportements déviants.

- En cas de litiges il repose sur la bonne foi et la réputation. Il n'est pas nécessaire, pour cette raison, d'organiser un système judiciaire autour d'un juge professionnel. Le seigneur, le curé ou un notable local peut directement officier et juger d'un délit. Un contrôle informel, associé à une justice non spécialisée permet à la fois une gestion des conflits à moindre coût (Castan 1980) et le respect du droit coutumier qui préside au comportement des acteurs (Lebigre 1988, p.21).

Par conséquent, le démantèlement de l'auto-régulation s'explique par une modification des conditions de son exercice. C'est parce que les hommes se libèrent progressivement de la captivité territoriale qui caractérise leur existence durant tout le moyen-âge que les ordres privés deviennent inefficaces et qu'ils sont progressivement remplacés par un ordre public centralisé.

Crise des ordres privés et centralisation

La crise des ordres privés coïncide avec l'avènement de l'idée d'un Etat sécurisant l'exclusivité des droits par la force et dans le cadre d'un monopole légitime de la violence. L'idée d'Etat moderne naît ainsi à la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e siècle (Nye 1997, p.127), mais ne se met en place que progressivement puisque jusqu'au début du XIX^e siècle la police est encore peu présente sur le territoire national (Bayley 1974, Berlière 1991). La crise de l'ordre privé débute à partir du XVI^e siècle et s'accroît à la fin du XVIII^e siècle. Il y a, en ce sens, coïncidence des deux événements ; naissance de l'Etat et crise des ordres privés.

La crise des ordres privés s'explique par la hausse des coûts de transaction, autrement dit l'augmentation du coût de la sécurisation des droits de propriété par un système de coopération fondé sur la délation, le contrôle social et l'homogénéité des normes sociales. Il est correct, dans le cadre de la théorie du dilemme du prisonnier répété et de l'augmentation des coûts de transaction provoquée par le développement des échanges impersonnels de soutenir que l'augmentation de la taille des groupes, la plus grande mobilité des personnes, et l'avènement des normes sociales concurrentes aux normes de l'église romaine sont des facteurs susceptibles d'accroître les coûts de contrôle du parasitisme et de favoriser la généralisation des comportements déviants. La croissance démographique s'observe principalement dans les villes. La plus forte mobilité s'explique par les opportunités de profit que les villes représentaient pour les agents et la pauvreté relative des campagnes. L'hétérogénéité des préférences est le résultat de la mobilité, de la croissance démographique des groupes urbains et de la réforme protestante qui brise le consensus idéologique autour des valeurs de l'église romaine.

- La réforme protestante agit sur l'homogénéité des préférences. Elle provoque une divergence des préférences interindividuelles et la redéfinition des groupes. L'absence de consensus idéologique qui est à la base de la réciprocité

(North 1981) conduit à accroître les coûts de transaction en limitant la connaissance commune des agents.

- La généralisation des échanges commerciaux favorise la croissance démographique et économique des villes et la concentration des hommes dans un même lieu. L'augmentation de la taille des villes équivaut alors à la hausse de la taille du groupe. Elle a pour effet de favoriser les comportements opportunistes (parasitisme) parce qu'elle crée les conditions d'un dilemme du prisonnier non répété.
- La fin du servage et des corporations (révolution française) accélère ce mouvement et conduit à un exode massif jamais vu durant les siècles antérieurs (Duby et Mandrou 1984, p.). L'exode rural touche 18% de la population française en 1810, 25% en 1846 pour atteindre 40% en 1906 et 53% en 1946. La ville devient dans ces conditions le lieu de tous les dangers. Elle est le lieu où se concentrent la population et la richesse.

On peut alors en conclure que dans un contexte où la circulation des biens et des personnes s'intensifie au sein du territoire national, l'anonymat s'accroît et les solidarités de groupe diminuent, l'information devient plus imparfaite et le contrôle social rend le maintien de la sécurité plus aléatoire. Le développement économique de la fin du moyen âge entraîne une croissance importante des flux de biens et de personnes sur le territoire qui affaiblit les ordres privés au profit du roi et de la gestion publique des crimes et délits. Le développement de l'économie de marché favorise l'enrichissement et l'anonymat des échanges et impose une professionnalisation de la sécurité afin de contrecarrer la convoitise que provoque la richesse des citoyens des villes et la généralisation des comportements non coopératifs que suscitent l'augmentation de la taille des groupes, la mobilité et l'hétérogénéité des préférences (plus de normes sociales communes).

III - Inefficacité politique des ordres privés dans un monde d'échanges impersonnels

Cette explication par l'inefficacité des ordres privés n'est cependant pas totalement convaincante car elle repose sur une théorie de l'état de nature qui n'est pas correcte. Elle associe trop rapidement société ouverte et anonymat et pense l'État comme une solution efficace alors qu'il est plus juste d'associer État et pouvoir de prédation d'un groupe sur un autre. Elle n'explique pas par ailleurs pourquoi une société anonyme et ouverte n'a pas utilisé un mécanisme anonyme de coordination : à savoir le système de prix de marché pour ajuster l'offre à la demande de sécurité. Cette deuxième partie de l'article après avoir présenté ces critiques proposent alors de substituer à la théorie de l'efficacité économique de la centralisation une théorie de l'efficacité politique.

La thèse de l'efficacité économique repose sur deux hypothèses. La première est que l'état de nature est un état de guerre. Elle ignore ainsi la possibilité de penser l'état de nature sans violence. Elle présente l'état de nature et plus généralement l'existence d'ordres privés comme des stades anciens et primitifs de la civilisation qu'elle oppose à un stade plus avancé qui nécessiteraient la formation d'un Etat (Jasay 1994, p.4). La seconde est qu'une société ouverte est par nature désocialisée. Cette position fait aujourd'hui l'objet d'un débat riche et instructif autour de ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle sociologie économique (Chantelat 2002). « *La nouvelle sociologie économique (NSE) affirme que l'action économique est toujours socialement située. Elle n'est ni indépendante du lien social, c'est-à-dire des relations personnelles s'inscrivant dans la logique des réseaux, du don ou encore de la solidarité, ni autonome vis-à-vis des facteurs sociaux et culturels* » (Chantelat 2002, p.522). La NSE met ainsi en évidence la chaleur des relations sociales marchandes et réhabilite la confiance et les liens sociaux qui unissent les agents sur le marché. Il y a incontestablement moins de « *chaleur* » sur le marché, mais la foi et la sympathie au sens de Smith sont des sentiments indispensables pour s'engager dans l'échange et faire fortune.

La thèse de l'efficacité économique ne s'interroge pas en outre sur les raisons qui expliqueraient qu'une société ouverte par les échanges commerciaux n'ait pas adopté un mode de coordination de son offre et de sa demande de sécurité qui soit fondé sur les prix de marché. Comme l'a montré Hayek dans *Droit, Législation et Liberté* les ordres privés ne sont pas que des ordres de petites tailles à préférence homogène et stable. Ils sont aussi des ordres ouverts fondés sur des règles abstraites nés spontanément des stratégies individuelles exécutés par un système complexe de mise en œuvre qui rappelle le fonctionnement des ordres communautaires : exclusion des mauvais payeurs (ostracisme), réputation, réciprocité, et respect des règles de solidarité (dénoncer les déviants). L'ordre de marché n'est pas défendu par les contraintes lignagères mais parce que les individus y ont intérêt. Cela signifie qu'à un ordre anonyme et abstrait auraient pu correspondre un système de sécurité décentralisé anonyme et fondé sur la défense de la loi des marchands dans le domaine commercial, de la loi religieuse dans le domaine éthique (mœurs), etc. La concurrence entre les droits aurait correspondu à la concurrence entre les modes de sécurité qui auraient été encadrés dans un monde profondément décentralisé. La centralisation de la sécurité ne peut dans un tel univers s'expliquer par l'inefficacité des ordres sans État, mais la stratégie des groupes qui bénéficient des profits politiques initié par l'existence d'un État fort. Une collusion entre une partie des groupes des marchands et les groupes détenant le pouvoir politique peut alors expliquer la centralisation de la production de sécurité autour d'un État central qui peut ainsi monopoliser le droit, faire un échange sécurité contre impôt et limiter l'instabilité politique.

C'est l'objectif de la thèse de l'efficacité politique qui soutient l'idée que le centre (roi) puis la république (après la révolution de 1789) utilise le capital de légitimité d'une

institution (le droit commercial) pour asseoir son pouvoir. L'idée d'Etat est une adaptation du pouvoir politique à la sécularisation de la société qui se détourne progressivement du pouvoir religieux (droit canon) et adhère à la valeur du commerce. Il devient alors utile pour le centre de servir les villes et le commerce et d'abandonner l'ordre privé du moyen âge, autrement dit l'ordre de la communauté villageoise et de l'église. L'avenir du centre n'était plus dans le respect des ordres communautaires fermés, mais dans le contrôle des accords de défense que prenaient les villes riches et indépendantes avec d'autres centres. La police publique et la professionnalisation doivent être dans cette perspective interprétées pensées comme des stratégies d'affirmation du pouvoir du centre. L'avènement de la police publique dans les villes est en ce sens la marque de cette stratégie qui n'est pas guidée par la baisse des coûts de transaction, mais par une logique de survie politique et/ou d'efficacité politique.

Un État prédateur

Pour bien comprendre la thèse de l'efficacité politique de la centralisation de la sécurité autour d'une police nationale professionnelle, il faut sortir du dilemme du prisonnier et entrer dans une pure logique de prédation. Il faut expliquer, ensuite, pourquoi le centre a inventé l'idée d'Etat et centralisé la sécurité pour survivre, autrement dit pour satisfaire à un principe d'efficacité politique.

La théorie selon laquelle la centralisation du pouvoir de police autour d'un Etat central n'est pas forcément un facteur de sécurisation des droits mais d'insécurité n'est pas plus originale que la théorie du contrat social. Elle se fonde sur l'idée que le dilemme du prisonnier trouve sa solution dans les différentiels de productivité des activités de prédation. Les hommes ne sont pas égaux en puissance. Face à l'arbitrage acquérir et accroître sa richesses par la production et l'échange contractuel - spolier et exploiter les producteurs et les marchands⁴ - les hommes se déterminent en fonction de leur qualité naturelle. Le choix de la stratégie dépend de la productivité marginale anticipée de la violence⁵. Les hommes investissent dans la

⁴ On trouve cette opposition chez David Hume (1888). Elle est cependant particulièrement développée dans les travaux d'économie politique des libéraux français du XIX^{ème} siècle. Voir : P.J. Euzent and T.L. Martin (1984) ou Salerno J. (1988). En français voir l'article de Ralph Raico (1997). Les libéraux français (Charles Dunoyer, Charles Comte et Augustin Thierry) opposent les classes spoliatrices aux classes productives. Ils se fondent sur des exemples historiques pour valider leur opposition. Les empires grecs et romains vivent de l'esclavage et de la spoliation des vaincus. Le féodalisme repose sur un système de spoliation des paysans par les élites guerrières nobles. La théorie de la recherche de rente trouverait donc son origine chez les libéraux français. Elle serait reprise par les libéraux italiens qui auraient inspiré l'école de Virginie des finances publiques. La théorie libérale de la lutte des classes serait donc à l'origine de la théorie moderne de la recherche de rente.

⁵ Holcombe R.G. (1994, p.13) soutient que les différences physiques entre les acteurs déterminent leur productivité et leur capacité à infliger des dommages aux autres. Ils ont donc des pouvoirs de négociations différents. Voir aussi North D.C. (1994) qui propose une théorie de l'Etat prédateur qui est proche d'une explication par la main invisible.

violence s'ils croient que leurs gains seront plus importants que s'ils investissent la même somme dans la production. L'action de spolier ou de produire dépend des capacités relatives des individus et des perceptions qu'ils ont de leur capacité. A l'état de nature, les hommes ne sont par conséquent pas égaux devant la force.

Une matrice des gains usuellement utilisée en théorie des jeux permet d'illustrer de manière chiffrée le raisonnement⁶.

Matrice des gains 1 : jeu de prédation

		GROUPE 1 (producteurs)					
		PRODUIRE		SPOLIER			
GROUPE 2	PRODUIRE	A	3	5	B	1	6
	SPOLIER	C	4	2	D	2	0

Le groupe 1 est composé de producteurs adverses au conflit parce qu'ils s'estiment mauvais au combat. Ce groupe redoute, pour cette raison, les situations de conflits car il considère qu'il sera toujours perdant. Ses anticipations s'avèrent exactes puisqu'en cas de combat avec le groupe 2 qui est plutôt adverse à la production, il perd tout (case D de la matrice), alors qu'il possédait 5 (case A) en période de paix. Le groupe 2, en revanche, a intérêt à investir ses ressources dans la prédation, même si sa situation dans un monde de guerre totale (case D) est moins bonne que dans un monde de paix (case A). Le groupe 2 est, pour cette raison, à l'origine d'une déstabilisation de l'état de paix. Il choisit la violence parce qu'il sait que le groupe 1 n'aura pas intérêt à se défendre, car s'il répond aux attaques du groupe 2 il perd 5 et gagne 0 alors que s'il accepte la spoliation il perd 3 et gagne 2. Le jeu tend donc à se stabiliser dans la case C de la matrice des gains.

Le groupe 2 incarne l'Etat prédateur et tous les groupes humains qui ont préféré la conquête au développement économique pour asseoir leur puissance militaire et s'enrichir⁷. Il est juste d'affirmer, pour cette raison, que l'Etat commence avec la défaite de quelqu'un (Jasay 1998, p.16). Il est historiquement lié au brigandage et à la guerre qui sont recommandés au plus fort, « *non par la morale mais par la rationalité instrumentale, de s'emparer des biens produits par le travail des autres* » (Aron 1967, p.555). L'histoire de l'Etat est l'histoire des moyens mis en oeuvre pour augmenter la part de la richesse qui passe dans ses mains et devient ainsi puissance (Jouvenel 1972, p.27). Elle atteste que l'Etat est une organisation par nature coercitive qui trouve son origine économique dans la conquête et l'exploitation des faibles⁸. Originellement, l'Etat sert les intérêts économiques d'une « caste

⁶ Mackaay E. (2000) utilise ces matrices qu'il reprend à Wolfelsberger A. (1995, pp.30-33) et qui illustre les propos de B. Benson (1994).

⁷ On estime, par exemple, que jusqu'à l'an mille l'armement est l'investissement le plus rentable (Duby G. [1973], p.87-177, *guerriers et paysans VII-XII siècle, premier essor de l'économie européenne*, coll. TEL, Gallimard) et que la plupart des innovations sont pour cette raison liées à la puissance.

⁸ Voir l'article de W.L. Baumol ([1990], p.901) qui expose brièvement l'organisation de la Rome antique et de la Chine médiévale pour montrer comment les systèmes politiques découragent l'initiatives individuelles, le

accapareuse de la richesse de la fonction militaire »⁹. Il est par nature un prédateur et non un protecteur. Il s'est institué en violation de la coutume et des possessions.

Dans ces conditions, l'Etat n'a que faire de l'efficacité (minimiser les coûts de transaction). Ce qui motive son action, c'est sa capacité à étendre son contrôle sur les richesses produites sur son territoire et à survivre. Tout ce qui nuit à sa survie doit être écarté.

La thèse de l'inefficacité politique des ordres privés et/ou de l'efficacité politique de la centralisation

Dans cette perspective, à chaque fois que l'Etat a été mis en danger par des ordres privés, il a cherché à les éliminer et a renforcé les pouvoirs et les moyens de ses administrations policières pour évacuer toute résistance.

On peut alors soutenir que le centre a laissé se développer les ordres privés des communautés rurales, non seulement parce qu'il y avait intérêt, mais aussi et surtout parce que ces communautés ne menaçaient pas ses stratégies de développement. Le roi n'avait rien à craindre des communautés qui vivaient en autarcie avec des moyens de coercitions relativement rudimentaires, avec un respect quasi sacré de son autorité qui venait de Dieu (droit divin), avec un système de police peu coûteux qui ne nécessitait la levée d'aucun impôt et avec des systèmes de franchise pour les villes qui rapportaient de l'argent au trésor royal.

En revanche, le roi (le centre) ne pouvait accepter le développement d'un ordre privé dans les villes et plus généralement le développement d'un marché de la sécurité où les riches marchands auraient acheté leur sécurité hors de son contrôle¹⁰. Plusieurs explications peuvent être proposées.

commerce et nuisent ainsi au développement économique. Le livre de George Duby (1973) est aussi très instructif. Dans le premier essor de l'économie européenne ce qui fait la fortune c'est le pouvoir sur les hommes (p.21). Le roi domine le système. Chef de guerre il partage en premier lieu le butin. Maître de la paix, il est la source de la justice (p.53). A cette époque entre politique et pillage il n'existe donc pas de frontière (p.61). Ce monde est dominé par le pillage (ravir) et les nécessités de l'oblation (offrir). Il s'agit d'une civilisation de guerre et d'agression où la liberté signifie l'aptitude à participer aux expéditions militaires (p.61). Ainsi jusqu'à l'an mille, les moteurs les plus apparents du développement sont des phénomènes militaires d'agressions. Avant la naissance des villes et avant que les monarques n'aient été capables de réfréner les instincts belliqueux de la noblesse, la richesse et la puissance étaient conquises principalement par l'activité militaire (Baumol [1990], p.903).

⁹Jouvenel ([1972], p.153). Les travaux de la nouvelle histoire économique confirment cette idée. Voir par exemple l'article de Bean R. (1973).

¹⁰ Le cas le plus connu d'ordre privé sécurisé par des contrats de marché est sans doute celui des chemins de fer aux Etats-Unis au milieu du XIX^e siècle. Dès 1866 la Pennsylvanie avait rétrocédé ses pouvoirs de police aux compagnies du charbon et de l'acier, engagées alors dans un large processus de concentration. Celles-ci eurent donc le droit, dans le cadre de « *l'Iron and Coal police* » de recruter leurs propres agents et d'exercer des pouvoirs de police (Kalifa 2000, p.107).

- La première explication consiste à faire remarquer qu'une police privée au service des marchands ne sécurise pas la loi du roi (centre) mais la loi des marchands. Elle décentre l'offre de sécurité et la stabilisation des anticipations autour de la *lex mercatoria* au lieu de renforcer le pouvoir du centre. Les ordres privés du moyen âge étaient d'ailleurs incompétents en matière de protection des ordres royaux. Ils sécurisaient le droit de marchand, de l'église, des villes, des communautés villageoises, etc.¹¹. Ils ne servaient pas les objectifs de stabilisation de la loi. Il y a en ce sens une cohérence entre le mouvement de centralisation du droit et le mouvement de centralisation de la police. La police du centre ne sécurise pas n'importe quelle règle de droit. Elle fait respecter le droit de l'Etat et non le droit des gens (ordre privé). Le monopole du droit s'accompagne du monopole de la violence.
- La deuxième explication consiste à soutenir que si le centre accepte la généralisation des polices privées, il accepte la concurrence. Il permet à d'autres organisations de produire le bien sécurité. Il se prive alors d'une rente de monopole, autrement dit d'un échange impôt contre sécurité qui lui est favorable. Il se met en péril puisque son existence peut-être remise en cause par la plus grande efficacité d'autres organisations (société privée de sécurité) mais aussi par l'impossibilité de financer la guerre que les autres royaumes (centre) peuvent provoquer. La rente de monopole, autrement dit la définition de prix de la sécurité supérieure à ce que les agents auraient pu obtenir sur le marché, lui permet alors de financer d'autres services comme l'armée qui sert directement ses intérêts de survie.
- La troisième explication est le risque d'instabilité politique. Une agence de sécurité privée pourrait se retourner contre l'Etat et menacer son pouvoir. Ainsi quand les milices urbaines, noyautées par les partisans de la Sainte Ligue qui voulaient détrôner Henry III, passèrent en bloc à l'insurrection en 1588 et s'emparèrent du pouvoir dans de nombreuses villes de province, le rétablissement du pouvoir quelques temps plus tard par Henry IV se fit en empêchant le retour de ces milices et en développant, et même si ce fut long, une Lieutenance générale de police, qui consistait à placer dans chaque ville de province un lieutenant de police mandaté par le roi pour assurer la sûreté des villes. La révolution de 1789 a ouvert une période d'instabilité politique. Les vellétés révolutionnaires intérieures (1848) imposent au pouvoir le développement d'une police politique afin de défendre la constitution de l'instabilité politique introduite par la possibilité de changer de régime par la force (1789) (Berlière 1991). Là encore l'objectif de survie du centre est en jeu. Il s'agit de savoir si on conserve l'ancien système ou si on organise la société autour d'un ordre de marché aux conséquences inconnues. Les vellétés contre-révolutionnaires imposent, de plus, au pouvoir politique l'impôt du sang (conscription) et l'obligation de le faire accepté par les populations

¹¹ Le Clère (1973, p. 49) pour ce type d'explication de l'éviction des comités de citoyens à la suite de la révolution française.

rurales encore très marqués par leur appartenance au système féodal. Egalement, quelques siècles plus tard, au XIX^e siècle, sous la pression de classes ouvrières organisées menaçant le pouvoir central, l'Etat n'eut d'autres choix que de procéder à différents changements organisationnels : création de postes de commissaires de police, essor de l'ilotage dans les grandes villes ou encore création d'une direction de la sûreté générale et de la presse en 1871.

- La quatrième explication est la possibilité de voir les agences de sécurité se retourner contre l'Etat (centre).

Toutes ces raisons expliquent pourquoi la centralisation obéit fondamentalement à une logique d'efficacité politique et non à une logique de minimisation des coûts de transaction. Elles expliquent alors l'augmentation sans précédent des dépenses publiques de police qui ont été multipliées par 100 entre 1885 et 1939. Le budget du ministère de l'intérieur passe d'environ 10 millions de francs à près de 1000 millions quarante ans plus tard en francs constants (Berlière 1997, p.35). Elles expliquent également le développement sans précédent d'une police d'Etat – la « sûreté générale » - (futur police nationale) par rapport aux autres polices (polices municipales, gendarmerie, préfecture de police) au cours du XIX^e siècle et notamment entre 1848 et la deuxième Guerre Mondiale avec l'étatisation progressive des polices municipales à Marseille (1908), Toulon (1918) ou encore Nice (1920). Tous ces faits traduisent le succès de l'entreprise de monopolisation de la violence par l'Etat moderne (centre).

IV - CONCLUSION

L'émergence de l'Etat moderne est donc indissociable de la monopolisation de la police et de la production du droit. La création de la police nationale n'est en ce sens que l'apogée d'un Etat qui a trouvé sa légitimité dans la protection des biens et des personnes. Le monopole de la sécurité a été une réponse politique au désenclavement des individus (exode, rural, augmentation de la mobilité, avènement d'une société de droit, hétérogénéité des valeurs, etc.). Il n'est pas impossible, alors, que l'Etat post-moderne n'est plus intéressé à produire seul de la sécurité, car la centralisation de son organisation est peut-être la raison de son incapacité à faire face aux formes modernes de criminalité et de délinquance quelles soient locales ou transnationales. Le recours à des formes décentralisées de police municipale, à la délégation et à des formes marchandes ne serait plus, dans ces conditions, contraire à l'efficacité politique, autrement dit, aux intérêts des Etats.

On peut alors soutenir que l'Etat post-moderne va progressivement délaisser ses fonctions régaliennes classiques et se concentrer sur les missions qui lui donnent la légitimité qu'une pure logique sécuritaire ne lui permet plus d'obtenir. Il est probable à l'aune de la logique d'efficacité politique qui guide l'évolution du secteur public que l'Etat redessine ainsi ses priorités, abandonne une partie de son

monopole de la violence et délègue ses pouvoirs à des agences privées et/ou publiques comme les polices municipales aujourd'hui.

Bibliographie :

Arrow K. (1963), *Social Choice and individual Values*, Yale University Press 1970
The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation, in Haveman, R.H. and Margolis J. (ed.), *Public expenditure and Policy Analysis*, Markham, Chicago.

Buchanan J. (1975), *The limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago, traduction française, (1992), *Les Limites de la liberté. Entre l'anarchie et le Léviathan*. coll. Libéralia, ed. Litec.

Bayley D.H. (1975), « The Police and political development in Europe » in Tilly C. (Ed.), *The formation of national States in western europe*, Princeton, Princeton University Press, pp.328-379.

Baumol W.L. (1990), « Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive », *Journal of Political Economy*, 98, (5): 893-921 (oct.)

Bean R. (1973), « War and the Birth of the Nation State », *Journal of Economic History*, 33, 203-221.

Berlière J.M. (1991), « The Professionalisation of the police under the third republic in France, 1875-1914, pp.36-54 in Emsley C. and Weinberger B. (Ed.), *Policing western Europe: politics, professionalism and public order*. Greenwood Press.

Berlière J.M. (1997), *Le monde des polices en France*, Paris, Complexe.

Bourin-Derrua M. (1990), « Temps d'équilibre, temps de rupture, le 13^e siècle », *Nouvelle histoire de la France Médiévale*, n°4, pp.

Carbasse J.M. (1990), *Introduction historique au droit pénal*, PUF, Collection droit fondamental, Droit pénal, Paris.

Castan N. (1980), *Justice et répression en Languedoc à l'époque des lumières*, Flammarion, Paris.

Chantelat P. (2002), « La nouvelle Sociologie Economique et le lien marchand », *Revue française de sociologie*, juillet – septembre 2002, 43-3, pp.521-556.

Coase 1960 « Le problème du coût social », dans Dorfman R. et N. (ed), *économie de l'environnement*, Calmann Lévy.

Cremer J. (2000), *Insécurité et sentiment d'insécurité*, INSEE Première, 501, décembre.

- Cusson M.** (2001), *La prévention de la délinquance*, Université de Montréal, Minéo.
- Delumeau J.** (1978), *La peur en occident*, Fayard, Collection Pluriel, Paris.
- Duby G.** (1987), *Le Moyen Age, Histoire de la France (987-1460)*, Hachette, Paris.
- Duby G. et Mandou R.** (1984), *Histoire de la civilisation française, XVII^e siècle*, Armand Colin, Paris.
- Eggerston T.** (1990), *Economic Behavior and institutions*, Cambridge University Press.
- Euzent P.J. and T.L. Martin** (1984), « Classical Roots of the Emerging Theory of Rent Seeking : the contribution of Jean Baptiste Say », *History of Political Economy*, vol.16, n°2 Summer, pp.255-262.
- Hart, O, Shleifer, A. Vischny, R.W.** (1997), The proper scope of government, theory and an application to prisons, *The quaterly journal of economics*, vol. 112, 4, 1127-1161.
- Hassid O.** (2005), *L'essor du marché de la sécurité dans nos sociétés occidentales, entre choix rationnel et référentiel idéologique*, article proposé à la revue *Déviance et Société*.
- Holcombe R.G.** (1994), *The Economics Foundations of Government*, New York University Press: New York .
- Hume D.** (1888), Livre III, section 2 *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon
- Jouvenel B. (1972, p.27), *Du pouvoir*, coll. Pluriel, Hachette.
- Kalifa D.** (2000), « Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherches en France (1832 – 1942) », dans *Civilisations et mentalités*, Plon, Paris.
- Klein B., Crawford R. and Alchian A.** (1978), « Vertical Integration, appropriate rents and the competitive contracting process », *The Journal of Laws and Economics*, vol.21, pp.297-327.
- Lavialle C.** (1992), *De la fonction du territoire et de la domanialité dans la genèse de l'Etat en France sous l'ancien Régime*, *Droit*, n°15, pp. 156-187.
- Le Clère M.** (1973), *Histoire de la police*, Presse Universitaire de France, Paris.
- Lebigre, A.** (1988), *La police, une histoire sous influence*, Découverte, Gallimard, Paris.
- Le Goff J.** (1964), *La civilisation de l'occident médiéval*, Flammarion, Paris.
- Mackaay E.** (2000), *L'analyse économique du droit. I-Fondements*, Les éditions Themis Montréal et Emile Bruylant, Bruxelles
- Muchembled, R.** (1989), *La violence au village, sociabilité et comportements populaires en Artois du X^e au XVII^e siècle*, Turnhout (Belgique): Brepols.
- Mueller D.C.** (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.

- North D.C.** (1994), « The Historical Evolution of Polities », *International Review of Law and Economics*, vol.14, pp.381-391
- North D.C.** (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- North D.C.** (1981), *Structure and change in economic history*, New York: W.W. Norton & Company.
- North D.C. et Thomas R.P.** (1980), *L'essor du monde occidental*, Flammarion, coll. L'histoire vivante, traduit de l'anglais (1973), Cambridge University Press et North D.C. (1990).
- Nye J.** (1997), Thinking About the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion, in Drobak, John and Nye, John, editors, *Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, DN.
- Ocqueteau F.** (2004), *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Richard A. Posner, Eric B. Rasmusen** (1999), « Creating and enforcing norms, with special reference to sanctions », *International Review of Law and Economics*, 19 (3), pp. 369-382.
- Posner E.A.** (2000), *Law and Social Norms*,. Harvard University Press.
- Raico R.** (1997), « Le rôle central des libéraux français au XIXème siècle », in Madelin A. (ed.), *Aux sources du modèle libéral français*, Perrin, Paris.
- Roché S.** (1995), « Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat ». *Déviance et Société*, vol.19, n°4, pp. 355-370.
- Roché S.** (2004), *Réformer la police et la sécurité, les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Odile Jacob.
- Salerno J.** (1988), « The Neglect of the French Liberal School in Anglo-Saxon Economics: A critique of Received Explanations », *The Review of Austrian Economics*, vol.2.
- Simmel G.** (1989), « Les grandes villes et la vie de l'esprit », dans *Philosophie de la modernité*, Paris, Payot, pp.233-252.
- Wolfelsberger A.** (1995), *Economie Publique*, Paris, PUF



La police démocratique

Par **Peter GRABOSKY**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Consultation et mobilisation des citoyens

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *The challenge of policing a democratic society is to design a means by which public preferences are converted into policing practice. A police service that is responsive to public preferences is likely to be regarded as more legitimate than one that takes no account of citizens felt needs. Similarly, a system of policing in which the citizenry feels it has a say, will be more likely to enlist the assistance of the public. This paper will discuss a variety of mechanisms for converting citizen preferences into policing practice. These will include the traditional functioning of Westminster-style representative government; police aggregation of citizen interests and exercise of independent professional judgment; and more proactive mechanisms of community consultation, such as policing boards, survey research, and community meetings. The questions of scale, and the level at which community consultation might optimally be undertaken will also be discussed.*



THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY

La Police Démocratique



Security 21: The International Centre for Security and Justice
Regulatory Institutions Network
Research School of Social Sciences

La Police Démocratique

Peter Grabosky

Professor

Regulatory Institutions Network

Research School of Social Sciences

The Australian National University

(Australian Research Council LP0346987)

Le Défi:

Comment mieux agréger les préférences en ce qui concerne la sécurité publique, et les transformer en politiques et pratiques policières?

Pourquoi?

- La légitimité et l'efficacité de l'organisation policière
- La compétence civique des citoyens

Problème 1:

La dictature de la majorité

Problème 2:

La dictature de la minorité

Problème 3:

L'intérêt privé

La plupart des citoyens respectueux de la loi, si on leur demande, préféreraient voir plus de policiers dans leur quartier plutôt que dans un autre.

“La plupart des gens ne semblent pas disposés à se soucier d’un étranger, ou d’un inconnu, autant que d’eux-mêmes”

(Dahl: Democracy and its Critics 1989)

Peu importe au citoyen
individualiste que les politiques
de sécurité soient

Inefficaces

Inadaptées pour la majorité

Problème 4:

La loi de la durée et du nombre

L'homogénéité

La stratification

L'unité géographique

Niveau de décision:

Micro-niveau

(localisation d'un feu de signalisation)

Macro-niveau

(les agents de police doivent-ils porter
des armes à feu?)

Problème 5:

Pas de solution parfaite

On ne doit pas oublier les préférences
des citoyens dépossédés

- Élections
- Plébiscites et référendums
- Sondages de l'opinion publique
- Réunions publiques (ville; quartier)
- Comités ou groupes consultatifs
- Commissions de Police (Policing Boards)
- “Focus Groups”
- Forums délibératifs
- Ciblage des représentants spécifiques
- Les médias

Chaque mécanisme a ses propres avantages et limitations.

Problème 6:

Préférences Irréconciliables

Somme nulle “Zero-sum”

Problème 7:

Les attentes peu réalistes

Combinaison de mécanismes:

pouvoir à tous les citoyens
les moins favorisés,

qui leur permettra d'identifier et de
s'attaquer à leurs propres problèmes
de sécurité autant que possible



Le jugement professionnel des policiers

Mais ni la police, ni personne d'autre,
ne peut s'accaparer le monopole de
la vertu ou de la sagesse.



Security 21: The International Centre for Security and Justice
Regulatory Institutions Network
Research School of Social Sciences

Peter Grabosky, B.A., M.A., Ph.D., FASSA
Professor
Regulatory Institutions Network
Research School of Social Sciences
The Australian National University

Peter.Grabosky@anu.edu.au



L'implication de la communauté à la sécurité publique

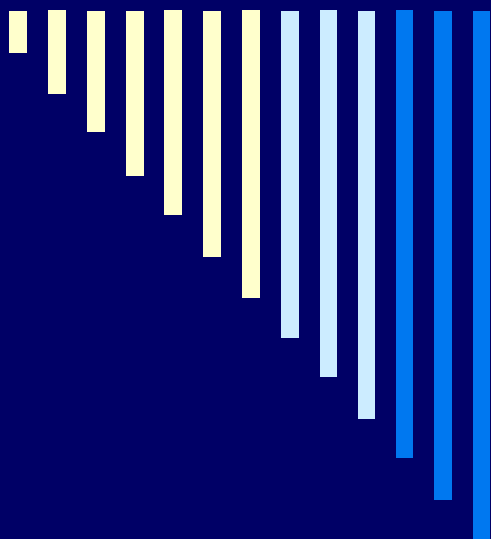
Par Yves GUAY

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les dimensions cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile

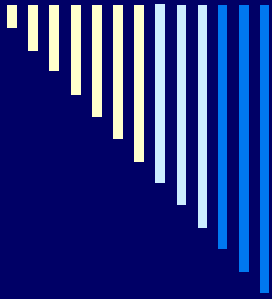
www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Depuis 1998, la Sûreté du Québec s'est engagée dans un important virage sollicitant l'implication de la communauté. D'ailleurs, la Loi sur la police implique directement les élus municipaux à la gestion de la sécurité publique. Peut-on envisager l'implication d'autres acteurs de la société pour que la Sûreté du Québec ait une meilleure compréhension en matière de sécurité publique dans la communauté? Quels sont les modèles qui prévalent dans la communauté policière québécoise, et peut-on en dégager des pratiques gagnantes ?



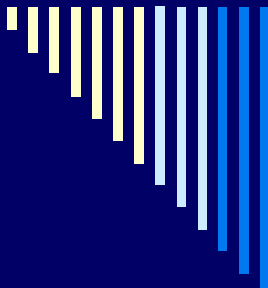
Le comité de sécurité publique : client et partenaire

Inspecteur-chef Yves Guay
Commandant
Sûreté du Québec
District Mauricie – Centre-du-Québec



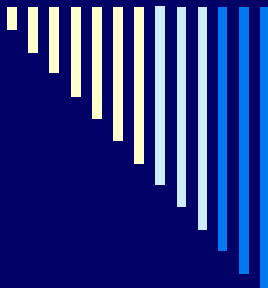
Plan de conférence

- Le mandat du CSP
- Les effets positifs du modèle
- Les limites actuelles
- Des pistes d'amélioration



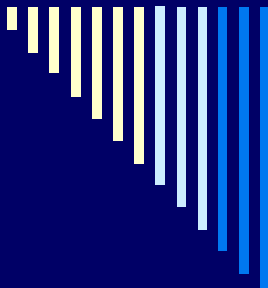
Le mandat du CSP

- ❑ Assurer le suivi de l'entente
 - ❑ Évaluer les services fournis
 - ❑ Procéder, chaque année, à l'élaboration des priorités d'action du service de police et, à cette fin, participer à l'élaboration du plan d'action semestriel en fonction des priorités qui auront été identifiées et en faire l'évaluation
 - ❑ Informer les parties du résultat de ses travaux et leur faire rapport au moins une fois l'an
 - ❑ Approuver le plan d'organisation des ressources policières
 - ❑ Participer au choix de l'emplacement du ou des postes de police
-



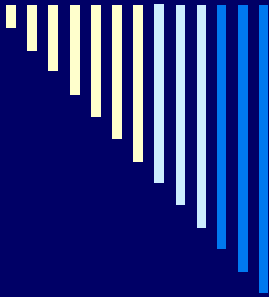
Le mandat du CSP (suite)

- ❑ Élaborer des critères d'évaluation de la performance de la Sûreté
 - ❑ Informer le directeur de poste de l'appréciation des citoyens sur les services policiers qu'ils reçoivent
 - ❑ Donner son évaluation du rendement du directeur de poste et être consulté quant au choix de ce dernier
 - ❑ Faire à la Sûreté toute recommandation qu'il juge utile et donner au ministre des avis sur l'organisation du travail ou les besoins en formation des policiers
 - ❑ Requérir auprès de la communauté le support nécessaire à la concrétisation de l'approche stratégique en résolution de problème (ASRP)
-



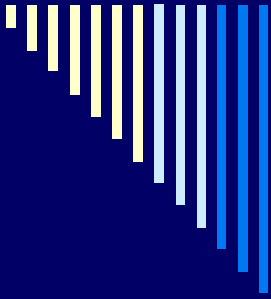
Le mandat du CSP (suite)

- Ainsi le CSP est à la fois CLIENT, en regard du suivi de l'entente
 - Et PARTENAIRE, quant à la responsabilité de la sécurité publique pour l'ensemble de la MRC
-



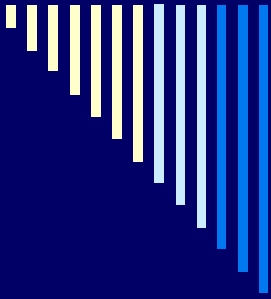
Les effets positifs du modèle

- ❑ Assure une perspective réelle et efficace de connaître et de comprendre les besoins de la communauté, notamment l'importance des incivilités
 - ❑ Permet de dégager et de définir clairement des priorités et de les adresser aux gestionnaires ainsi qu'au personnel
 - ❑ Permet à la Sûreté et aux gestionnaires de connaître de façon contemporaine la satisfaction des citoyens quant à la qualité de leur service
-



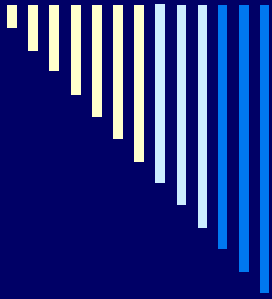
Les effets positifs du modèle (suite)

- ❑ Crée des obligations de rendre compte qui contribuent à un rehaussement de la performance
- ❑ Soutient le gestionnaire dans son discours auprès du personnel en terme d'exigence
- ❑ Favorise la promotion du partenariat et, à cet égard, facilite la recherche de partenaires dans les cas de résolution de problème



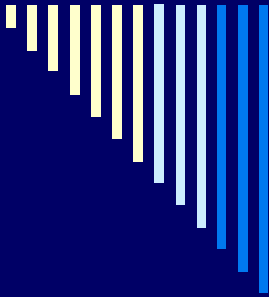
Les effets positifs du modèle (suite)

- Apport évident (par MRC) de 4 à 7 références hautement crédibles dans leur milieu (environ 450 élus municipaux pour l'ensemble de la province)
- Rehaussement de la qualité et de la pertinence des actions entreprises par l'ensemble de l'organisation
- Les élus membres d'un CSP ont une opinion plus positive



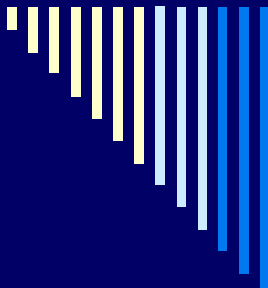
Les limites actuelles

1. Complexité pour les gestionnaires policiers de conjuguer avec la diversité des besoins auxquels ils sont confrontés
2. Tendance marquée pour certains CSP à se limiter à un rôle de client
3. Propension à œuvrer dans une dynamique de gestion des moyens plutôt que des résultats



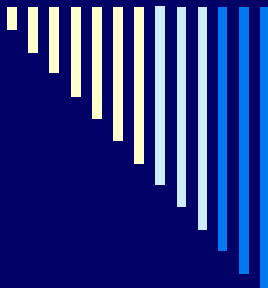
Les limites actuelles (suite)

4. Tendance assez marquée à exiger une équité de service (juste retour sur son investissement)
 5. Difficulté à exprimer leurs attentes et celles de leurs citoyens
 6. Difficulté à représenter efficacement l'ensemble des municipalités
-



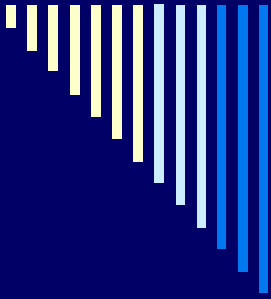
Les pistes d'amélioration

1. Développer une formation adaptée aux élus membres d'un comité de sécurité publique
 2. Promouvoir une diversité de modèles de consultation
 3. Approuver un code d'éthique
-



Les pistes d'amélioration

4. Responsabiliser le CSP quant à l'importance de son rôle et de ses obligations à l'égard de la sécurité publique
 5. Élargir nos relations avec l'ensemble des élus du territoire
 6. Définir les modalités d'un élargissement ponctuel ou régulier de la représentativité des autres acteurs de la communauté au sein du comité
-



Merci de votre attention



Police de la route et police communautaire sont-elles compatibles ? Premiers éléments de réponse à partir des cas californiens et néo-zélandais

Par **Fabrice HAMELIN** et **Vincent SPENLEHAUER**

Mercredi 1^{er} juin 2005
Communauté et usagers

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Ce papier développe une réflexion socio-historique sur la compatibilité entre police de la route et police communautaire, à partir de l'étude comparée de la California Highway Patrol et de la Road Policing Branch de la police de Nouvelle-Zélande. Les relations entre citoyens et policiers spécialisés dans la régulation des conduites automobiles sont traditionnellement caractérisées par des tensions fortes. De plus, les polices spécialisées de la route ne semblent pas pouvoir intégrer aisément les exigences particulières de la police de communauté. Sans reprendre l'ensemble des caractéristiques prêtées à ce modèle, quelques contraintes peuvent être évoquées. Les deux polices de la route étudiées sont des polices de rang étatique, dont l'unité traditionnelle d'intervention peut difficilement être le quartier voire les blocks. De plus, le policier de la route apparaît être un expert ou un travailleur «spécialisé» plutôt qu'un généraliste. Enfin, le professionnalisme semble particulièrement développé chez ces deux polices de la route et leur culture professionnelle a priori peu favorable à un travail qui tend à se déporter vers le travail social. Il suffit de noter la revendication d'une identité para-militaire par les cadres et agents de la CHP. D'ailleurs, comment définir la «communauté» pour les policiers de la route? Cette communication vise donc à présenter comment ces deux institutions policières, dont les histoires, les structures et l'insertion dans leur environnement diffèrent profondément, ont relevé le défi de relations apaisées et de proximité avec les citoyens tout en obtenant des résultats enviables dans leurs domaines d'action. Au final, cela permet*

de montrer que la police de la route est dans les deux pays un hybride entre modèle professionnel et modèle communautaire.

Une littérature ancienne et abondante, d'origine académique, policière et médiatique juge conflictuels les rapports entre policiers et usagers de la route¹. Dans la profession policière en particulier, l'activité de dissuasion ou de répression des infractions au Code de la route est ouvertement perçue comme participant fortement à établir une distance et des tensions entre les forces de l'ordre et la population. Il s'agit d'une théorie d'action professionnelle - ne manquant pas de fondements empiriques - très prégnante notamment dans la branche criminelle des institutions policières, dans le cadre d'une démarche de valorisation et de distinction interne à la profession policière. Les chercheurs spécialistes des questions policières ne sont pas en reste et confortent largement cette théorie. L'idée générale est que le développement de l'automobile et ses impératifs de régulations policières spécifiques appellent logiquement la professionnalisation d'une partie des forces de police, cette professionnalisation induisant nécessairement un fossé entre policiers de la route et société. Ce fossé n'est pas prêt de se réduire puisque dans de nombreux pays, on observe de grandissantes demandes gouvernementales, administratives, voire sociales appelant à un durcissement de la répression des violences routières (Pérez-Díaz 2002)².

Or la police communautaire et la police de résolution de problèmes apparaissent comme des solutions pour nouer, (re)nouer et entretenir un dialogue entre usagers et agences de police (Brodeur, 2003). Doit-on alors en déduire que la police de la route et la police de communauté sont deux activités antagoniques par nature, que la police de communauté constitue une stratégie non pertinente, improbable, voire contre-productive s'agissant de la police de la route ?

Des arguments généraux et particuliers nombreux vont dans ce sens. Une « vraie » police de la route se caractérise d'abord par un certain productivisme du contrôle et de la sanction des infractions routières, alors même que la philosophie de la police communautaire consiste à introduire une mise en application « douce », circonspecte ou retenue de la loi. La « proximité » entre policiers et usagers de la route est d'ailleurs perçue comme particulièrement propice aux dysfonctionnements à travers la pratique des indulgences (Dupuy, Thoenig 1985 ; Pérez-Díaz 1994) ou du « privilège de circonscription » (Dieu 2005 : 171-178) qu'elle favorise. Par ailleurs, on ne voit pas bien ce que serait la « communauté » d'une police de la route, hormis la communauté furtive des usagers de la route qui, pour la plupart, ne se parlent pas et n'engagent pas d'action collective de manière intentionnelle. Par ailleurs, les

¹ Cf. les travaux pionniers de B. Smith pour les Etats-Unis (1960); P. Wilson et D. Chappell (1971) pour la Nouvelle-Zélande ou encore P. Fridenson (1991) pour la France et C. Emsley (1991) pour la Grande-Bretagne.

² La demande sociale de durcissement de la répression est certainement la plus difficile à évaluer, en dépit du travail institutionnel visant à accroître la participation et l'adhésion de la population. Pour certains auteurs (Peretti-Watel, 2001 : 400-402), la société juge souvent l'intervention des pouvoirs publics peu souhaitable, tant l'accident de la route reste considéré comme une affaire privée.

deux cas présentés ici, la *California Highway Patrol* et la *road policing branch* de la police néo-zélandaise, sont des agences de rang étatique et mettant l'accent sur un haut degré de professionnalisme, alors qu'une police communautaire met davantage en avant son positionnement de proximité et l'identité généraliste de ses agents³.

Pour autant, police de la route et police communautaire partagent un certain nombre de traits communs. Elles opèrent, par exemple, toutes deux sur un mode proactif et se font également fort de porter assistance à leurs usagers respectifs. En fait, la thèse défendue dans le présent article consiste à montrer que les deux modèles, traditionnellement opposés – modèle professionnel et modèle communautaire – ne le sont pas dans la réalité de l'activité et de l'organisation de la police de la route.

Nous nous proposons de le montrer par un détour socio-historique mettant d'abord en évidence les cheminements institutionnels à l'origine de l'intégration des exigences de proximité et de dialogue entre police de la route et usagers, puis en insistant sur la mise à distance des usagers produite par les mouvements corollaires de professionnalisation et d'Etatisation. Enfin, on s'arrêtera sur les modalités d'importation de la philosophie moderne de la police communautaire au sein de la police de la circulation.

I- Les traces préservées du « communautarisme » originel des polices de la route

De nos jours, la *road policing branch* (RPB) représente 20% de l'activité totale de la police néo-zélandaise et 25% de son budget. La *California Highway Patrol*, quant à elle, fait, avec le *Los Angeles Police Department* et la police du comté de Los Angeles, partie des trois seules agences dépassant les 10,000 agents et le milliard de dollars de budget annuel en Californie, loin devant la quatrième police de cet Etat, le *San Diego Police Department*.

Malgré leur avantageuse situation étatique d'aujourd'hui, les deux polices de la route traitées ici ont des origines foncièrement locales et morcelées – et quasi privées, pour ce qui est de la *California Highway Patrol* (CHP)⁴. Ces origines conditionnent encore actuellement les rapports entretenus avec les usagers de la route. Néanmoins ces deux polices ne se ressemblent que dans une certaine mesure et des différences significatives peuvent être mises en évidence.

Au commencement, une mosaïque de petites polices de la route locales

³ Le travail sur ces deux polices a été effectué dans le cadre d'une recherche comparative internationale (Carnis, Hamelin, Spenlehauer 2004) soutenue financièrement par la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière (DISR) et commandée par l'IHESI devenue aujourd'hui INHES (Institut National des Hautes Etudes de Sécurité). Ce papier fait à plusieurs reprises référence au rapport ainsi qu'aux articles écrits dans la continuité et qui sont actuellement en cours de publication.

⁴ A.Z. Gammage montre, par exemple, que les premiers *traffic officers* des comtés de Californie travaillent avec leur uniforme personnel et leur propre véhicule, établissent des contraventions pour payer leurs salaires, voient leur carburant et leurs motocyclettes fournis par des compagnies privées locales (garages, concessionnaires, etc.) dans une logique promotionnelle (1959 : 7-9).

La CHP et la RPB de la police de Nouvelle-Zélande proviennent du regroupement de polices de la route locales. Cependant, la CHP naît officiellement dès 1929 alors que la RPB est le fruit d'un long processus (1942-1989) d'agrégation d'une myriade de plus ou moins grandes polices de la route locales. De plus, la CHP est issue du regroupement de petites polices de la route de comtés (très ruraux à l'époque), tandis que la RPB doit le plus gros de ses troupes à des polices de la route urbaines, c'est-à-dire municipales pour la plupart.

	<i>California Highway Patrol</i> (CHP)	<i>Road Policing Branch</i> de la police néo-zélandaise (RPB)
Population de l'Etat	35 millions	5 millions
Densité démographique	87 hbt/km ²	15 hbt/km ²
Effectifs (<i>sworn et unsworn</i>)	10 000	1 400
/effectifs policiers totaux	13,5%	20%
Existence d'un monopole de l'activité de police de la route	Non. 89 polices municipales ou de comté en Californie exercent également cette activité.	Oui
Formation institutionnelle	Création en 1929 par un acte législatif permettant la réunion et l'intégration à l'appareil d'Etat des <i>Highway Patrols</i> développées par les comtés. En 1947, la CHP devient un département autonome au sein de l'administration de l'Etat de Californie.	Création en 1935 d'un petit noyau de police de la route au sein de l'administration d'Etat (ministère des Transports). Les polices de la route, en majorité municipales et urbaines, y sont progressivement agrégées au cours d'une longue période allant de 1942 à 1989.
Transformations institutionnelles récentes	Absorption des 400 agents de la <i>California State Police</i> en 1995	En 1992, la police de la route néo-zélandaise (<i>Traffic Safety Service</i>) est détachée du ministère des Transports pour être fondue dans la police nationale (<i>New Zealand Police</i>), dont elle devient la RPB en 1996

Dans l'un et l'autre cas, ces petites polices de la route, aujourd'hui disparues, ont été créées à la fois en raison du développement du trafic automobile et de la défaillance en partie délibérée des polices « classiques » à gérer l'inexorable montée des désordres routiers. Ainsi, la police de Nouvelle-Zélande – de rang étatique – n'a jamais caché aux autorités locales de l'époque son souhait de ne pas s'occuper de police routière hormis les charges d'enquête d'accidents corporels et de répression des conduites en état d'ivresse. Le recrutement et l'affectation d'agents locaux au trafic n'ont pas posé de problème aux policiers néo-zélandais, les premiers augmentant le sentiment de présence policière et pouvant même jouer le rôle d'informateurs pour les seconds (comme cela se passe actuellement en France entre polices municipales et police nationale). En Californie, nombreux sont les conseils de comtés qui ont considéré, après plaintes citoyennes, que les policiers classiques, trop habitués à traquer les criminels « sérieux », n'étaient pas adaptés à des tâches de *traffic policing* les confrontant à de simples et « honnêtes » citoyens (Carte et Carte, 1975).

Des polices de proximité et de tranquillité

Cette distinction et cette répartition claires du travail de police routière et de police normale dans les deux pays étudiés ont placé les polices de la route dans une position de police de tranquillité publique. Le corollaire est le développement d'une culture pré-professionnelle de l'interaction si possible équilibrée, courtoise et pédagogique avec l'usager de la route même en infraction. A la limite, celui-ci doit être convaincu qu'il aurait tort d'essayer de faire « sauter son PV » par ses connaissances au sein de la « vraie » police et du personnel politique local.

En fait, cette culture coïncide largement avec les intérêts de travail des policiers de la route. En effet, « l'infractionnisme routier » constitue un phénomène de masse. Que cela soit en Nouvelle-Zélande ou en Californie, au fur et à mesure que la sécurité routière devient la mission principale des policiers de la route, et que le contrôle-sanction des infractions au Code apparaît comme le levier principal pour l'accomplissement de cette mission, la légitimation de la règle devient une condition *sine qua non* de son application. Cette exigence se manifeste en particulier au cours des échanges entre policiers et contrevenants. Plus l'automobile se popularise, plus les policiers de la route traitent avec l'ensemble de leurs concitoyens et sont incités à « soigner » leurs rapports avec ceux-ci. Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas de voir les policiers de la route dans les deux pays effectuer de longue date un investissement fort dans le domaine de l'éducation à la sécurité routière.

Par ailleurs, au cours de la période de genèse du *policing* de la route dans les deux pays considérés, le recrutement des policiers de la route et le développement de leur action sur ordre direct des autorités politiques locales ont favorisé cette culture de l'échange policé avec la population. La mise en application de la loi, du fait de son enracinement local, se révèle en effet particulièrement sensible aux éventuels ressentiments manifestés par le public à l'égard de l'action de la police (Kreml 1954 : 64). Mais au-delà de cet aspect des choses, c'est le fonctionnement même de la RPB

et de la CHP qui a maintenu leur ancrage local et en fait communautaire jusqu'à aujourd'hui.

L'entretien d'un portefeuille relationnel local

Aujourd'hui encore les officiers de la CHP n'ont pas le droit, même pour raison de service, de quitter le territoire du comté où ils officient pendant plus d'une semaine. Ces officiers ont également obligation de résidence dans leur comté et leur salaire peut être complété par une prime indexée sur le niveau des loyers dans leur juridiction. Pour ces officiers, un prêche dans une église de leur « communauté » le dimanche matin est dûment décompté de leur temps de travail. Bref, les responsables territoriaux de la CHP sont encouragés par leur institution à se comporter comme des notables locaux soignant leur portefeuille relationnel avec les autres notables (Thoenig 1994). Notons pour finir que les postes de sheriff (chef de police de comté) forment un débouché maintenant traditionnel pour un nombre significatif d'officiers de la CHP, signe que l'enracinement local de la CHP n'a rien d'un simulacre.

L'actualité préservée de l'enracinement local initial se perçoit tout autant en Nouvelle-Zélande. La localisation urbaine des effectifs de la police routière n'a jamais fléchi, y compris après l'intégration de la police routière au sein de la police nationale. Cette branche routière reste largement urbaine, alors même qu'une importante insécurité routière rurale est à juguler. Il faut ainsi attendre la toute fin des années 1990 pour que soit créée une *Highway Patrol* spécifiquement dédiée aux espaces ruraux. La branche routière de la police est aussi perçue comme étant trop laxiste vis-à-vis d'usagers de la route sommés de payer cet usage à son juste prix. Seul le transport routier de fret, au risque d'accident important et à la capacité élevée de détérioration des routes, est considéré comme étant contrôlé de manière systématique. La *Commercial Vehicle Investigation Unit* constitue d'ailleurs actuellement le seul service opérationnel de la RPB géré en central à Wellington.

Le maintien de ce lien initial avec les sociétés locales constitue un phénomène d'autant plus intéressant qu'il n'a pas empêché une professionnalisation et une Etatisation de la police de la route qui auraient pu lui être fatales. Ce phénomène est aisément compréhensible en ce qui concerne la Nouvelle-Zélande compte tenu de la longueur - près de 50 ans - du processus d'intégration à l'appareil administratif de l'Etat. En Californie, l'Etatisation rapide du *policing* de la route à travers la création de la CHP en 1929 n'a cependant pas non plus signifié une coupure des liens avec les comtés. L'explication principale provient sans doute ici d'un contexte socio-politique américain, où la défense des prérogatives des gouvernements locaux est fondamentale. De ce fait, pendant les années 1930, les responsables politiques des comtés (*county supervisors*) conservent la charge d'établir la liste des candidats à la *CHP Academy*. Ce n'est donc qu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale que la CHP gagne une complète autonomie par rapport aux autorités politiques locales.

II- La communauté des conducteurs et le professionnalisme des policiers de la route

Bien qu'elle marque durablement les deux polices de la route ici étudiées, la prise en charge policière locale et morcelée des risques routiers recèle différents problèmes qui provoquent une unification étatique – partielle dans le cas de la Californie⁵ - et la professionnalisation de l'activité de police de la route.

L'Etatisation et la professionnalisation des polices de la route

Très tôt, les usagers de la route et ceux qui les représentent dénoncent un déficit d'uniformité dans le traitement des infractions d'un comté ou d'une municipalité à l'autre. Dans le même temps, différents acteurs organisés – policiers, représentants des secteurs de l'assurance et de l'automobile - recherchent une convergence dans les pratiques policières.

La professionnalisation offre une première réponse à ces demandes⁶. Dans chacun des deux pays, il est en effet facile de recenser les indicateurs mis en avant par la sociologie classique des professions et permettant de baliser les transformations du groupe formé par les policiers de la route, tels que l'édification d'établissements de formation dédiés, la création de revues et d'organisations à visées corporatistes, le développement du nombre des agents travaillant à l'intégration verticale de l'organisation, etc. Des compétitions interprofessionnelles – notamment entre grandes composantes de l'organisation policière - jouent également un rôle non négligeable dans la structuration du groupe et la délimitation des frontières dans lesquelles s'exerce les métiers des policiers de la route.

Le changement de niveau de prise en charge policière de la question de l'insécurité routière constitue l'autre volet de la réponse. Ainsi, en Californie, la professionnalisation s'accompagne d'une intégration à la fonction publique d'Etat des patrouilles mises en place par les comtés. Bien entendu, cette Etatisation répond aussi à d'autres objectifs : combler l'absence de forces de maintien de l'ordre de rang étatique dans le cadre de la Grande Dépression ; dépolitiser les forces policières conformément à l'idéologie du *progressive movement*, etc. (Hamelin, Spenlehauer 2006). Ces données permettent de comprendre que la CHP soit rapidement dotée d'une structure de type para-militaire, centralisée et autonome par rapport aux

⁵ Comme on l'a indiqué, la CHP se construit sur la base de la mosaïque des polices routières des comtés. Les policiers de la circulation des polices municipales californiennes ne sont touchés en rien par le mouvement d'Etatisation. L'organisation de la police de la circulation dans les polices municipales s'opère selon des modalités différentes et inspirées du « bureau de prévention des accidents » expérimenté par F.M. Kreml à Evanston (Illinois) au cours des années 30 et largement diffusé au sein des polices urbaines des Etats-Unis (Hamelin 2005).

⁶ Au niveau national, le *Northwestern University Traffic Institute* (Illinois) et la communauté de réformateurs policiers de l'*International Association of the Chiefs of Police* jouent un rôle majeur dans ce mouvement de professionnalisation (Hamelin, *Op.Cit.*). Il importe également de noter qu'après la seconde guerre mondiale le ministère des transports néo-zélandais a envoyé un certain nombre des responsables de sa police de la route en formation au NUTI (Spenlehauer 2005). De fait, en matière de lutte contre l'insécurité routière, il y a une proximité certaine entre les références professionnelles de la CHP, de la RPB et, plus largement, de la plupart des polices de la route anglo-saxonnes (Carnis, Hamelin, Spenlehauer 2004).

autres administrations de l'Etat comme aux gouvernements locaux. En Nouvelle-Zélande, les petites polices de la route locales sont intégrées au département des transports puis, en 1992, de manière plus brutale, au sein de la police nationale. Cependant, la spécialisation fonctionnelle au sein même de la police de la route néo-zélandaise (spécialités alcool, radar automatique, enquêtes d'accident, etc.) indique clairement que ce mouvement d'Etatisation est allé de pair avec le mouvement de professionnalisation.⁷

L'usager de la route perdu de vue par les professionnels

Les mouvements corollaires de professionnalisation et d'Etatisation ont globalement pour effet une mise à distance et une « perte de vue » de l'usager de la route défini par son appartenance à une communauté locale. C'est d'ailleurs le but recherché. Pour que l'activité de police de la route soit délivrée de manière uniforme sur tout le territoire néo-zélandais et californien, les policiers de la route doivent désindividualiser leurs rapports à l'usager que cela soit en termes de prévention, de dissuasion ou de répression.

En matière d'éducation dans les écoles et collèges, par exemple, les discours des agents sont formatés par des spécialistes de la pédagogie qui conçoivent ces discours comme peu interactifs. L'infraction routière recouvrant un phénomène de masse, l'usage des statistiques et la constitution d'une expertise dans ce domaine désincarnent l'usager dans un schéma behavioriste rudimentaire attachant peu d'importance aux spécificités locales.

L'Etatisation, la professionnalisation et, globalement, la montée en puissance des policiers de la route font également que les relations inter-institutionnelles (police, éducation, pompiers, maires, lobby des transporteurs, etc.) prennent le pas sur les relations police/société. Le retrait de l'usager se perçoit parfaitement à travers l'image des « 3E » : *Engineering, Education, Enforcement*⁸. Celle-ci rend bien le phénomène de fermeture de la prise en charge de la sécurité routière autour de ces trois corporations professionnelles que sont les policiers, les ingénieurs et les enseignants. Les partenariats se construisent d'abord entre professionnels, institutions et experts de la sécurité routière. La communauté des usagers est de ce fait placée hors champ.

L'usager retrouvé par les professionnels

Il ne faut cependant pas négliger qu'au cours de cette période la communauté des conducteurs s'est largement transformée. Au bout du compte, c'est bien la société des individus uniquement appréhendés comme usagers de la route qui devient la communauté de référence des polices de la route. Cette communauté

⁷ Ce qui confirme certains passages de la thèse d'Herbert Simon identifiant un mécanisme de vases communicants entre spécialisation territoriale et spécialisation fonctionnelle (Simon 1947).

⁸ Les trois « E », véritables piliers de toute politique publique de sécurité routière dans le monde anglo-saxon - visent à présenter l'action publique de sécurité routière comme le résultat de la coordination de différents secteurs d'activités.

existe et ne recoupe quasiment pas les communautés locales. La motorisation croissante fait que cette communauté est de moins en moins enracinée dans l'espace territorial restreint des comtés ou des municipalités.

En Californie, dès les années 1930, elle cesse d'être une communauté géo-centrée sur le comté (*county-based*) pour devenir une communauté sociale, celle des usagers de la route et des véhicules à moteur. Elle peut à cette occasion devenir une communauté d'action collective, comme cela a été le cas en Californie avec la constitution d'associations, telle que l'*American Automobile Association* et ses deux déclinaisons californiennes (*Automobile Club of Southern California* et *California State Automobile Association*). Cette transformation joue d'ailleurs un rôle majeur dans la mise en lumière des défauts et limites de la régulation pilotée par les comtés et légitime l'appel à l'Etat ainsi que sa captation de l'activité de police de la route.

Pour autant, ces policiers de plus en plus spécialisés doivent rester en mesure de rendre des services à la population et plus particulièrement à la communauté des usagers de la route. La sécurisation des routes la nuit, grâce aux patrouilles effectuées, est ainsi présentée comme un véritable service rendu à la population californienne. Il s'agit d'une lutte contre la peur du crime ou « sentiment d'insécurité » pour reprendre le terme usité en France. Une nouvelle fois, cette représentation de l'action développée par les policiers de la route est essentielle parce qu'elle ne les enferme pas dans l'exercice d'une fonction répressive. En Nouvelle-Zélande, cette activité de service aux usagers est nettement moins revendiquée, probablement en raison d'une Etatisation totalement achevée ou, dit autrement, d'une présence monopolistique et dépourvue de concurrence dans le champ des activités policières liées à la route. A l'inverse, en Californie, les polices municipales ont pu maintenir leurs prérogatives « régaliennes » de police de la route et avec une réelle légitimité.

III- La perméabilité de la police de la route à la philosophie moderne de la police communautaire

La philosophie contemporaine de la « police communautaire » (*community based policing philosophy*) se diffuse, au cours des années 1990, au sein de la CHP et de la RPB. Cette importation s'inscrit dans les traces laissées par les deux mouvements présentés précédemment, mais comporte aussi de réelles nouveautés qu'il convient de ne pas minorer.

La proximité dans les réformes de l'administration policière

L'influence politique grandissante des groupes communautaires est un facteur d'innovation essentiel dans ce domaine. La CHP et la RPB ont la volonté d'être le reflet des communautés ethno-linguistiques en intégrant dans leurs rangs des représentants des communautés hispaniques en Californie et Maori en Nouvelle-

Zélande⁹. L'idée dominante consiste à penser qu'être au service de la population impose d'en être représentatif. La CHP développe une politique de discrimination positive au recrutement des officiers depuis les années 1970. Des programmes spécifiques, tels que « *El Protector* » pour la communauté hispanique, ont également été adoptés. Depuis le milieu des années 1990, tous les élèves de la *CHP Academy* (basée à Sacramento) passent un test d'espagnol avec note éliminatoire. Cette politique de discrimination positive souligne que la police est devenue dans une certaine mesure un lieu d'intégration servant d'exemple pour la population plus qu'une organisation qui n'entretenirait qu'une relation descendante, voire conflictuelle avec les minorités. Cette politique n'a donc pas qu'une dimension symbolique ; elle s'inscrit dans des pratiques concrètes. Pour autant, dans le cadre du *traffic law enforcement*, cette approche communautaire doit être nécessairement conciliée avec l'approche professionnelle au sens où, par exemple, il est peu réaliste qu'une analyse du problème de l'insécurité routière par une communauté donnée puisse aboutir aux mêmes préconisations d'action qu'une approche statistique de l'insécurité routière. Sur un plan pratique, la CHP comme la RPB prouvent quotidiennement que cette conciliation est possible si tant est que les policiers de la route acceptent l'idée de ne pas être les uniques propriétaires (Gusfield 1984) des problèmes de sécurité routière.¹⁰

La nouveauté réside ensuite dans une remise en cause du modèle d'organisation bureaucratique sur lequel se sont construites les deux institutions. Cette remise en cause est plus particulièrement forte et perceptible en Nouvelle-Zélande. L'accent mis sur la participation à la fin de la dernière décennie prolonge les réformes néo-managériales qui affectent le *policing* de la route depuis la fin des années 1980. On retrouve ici une représentation selon laquelle l'utilisateur doit devenir une pièce maîtresse de la « nouvelle gestion publique » (Warin, 1999 : 103). L'amélioration de la relation avec le public est devenue un point de passage de tous les discours modernisateurs au sein de la fonction publique. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, cette philosophie policière rejoint les exigences de modernisation de l'appareil d'Etat (Carnis, Hamelin 2005). De son côté, la CHP se révèle beaucoup moins perméable à ces nouveaux principes de gestion de l'administration publique. En effet, c'est la petite *California State Police* – 400 hommes au milieu des années 90 - qui a fait les frais des restructurations imposées par la recherche d'économies d'échelles et de davantage d'*accountability*, puisqu'elle a été intégrée à la CHP en 1995. Cette dernière a donc été davantage considérée, au sein de l'appareil administratif californien, comme un pivot du mouvement de réformes néo-managériales que comme une entité à réformer.

⁹ La Californie réunit aujourd'hui 34 millions d'habitants, dont 32% d'hispaniques, 12% d'asiatiques et 7,5 % d'afro-américains. La Nouvelle-Zélande réunit près de 5 millions d'habitants dont 12% sont des maoris.

¹⁰ Une illustration approfondie de cette conciliation est offerte par Anaïk Purenne sur le cas de la ville de Montréal (Purenne 2005)

Le développement des partenariats

L'intégration de la philosophie du *community-based policing* se traduit dans les deux polices étudiées par le développement de partenariats qui prennent la forme de la consultation et de la mobilisation¹¹. A travers cette politique, il s'agit en premier lieu de développer des réseaux de communication entre police et communautés afin d'obtenir des informations sur les besoins et problèmes de celles-ci, ce qui peut aller jusqu'à l'évaluation quasi-instantanée de l'action des policiers. Cette démarche permet en second lieu d'éduquer la population afin qu'elle devienne co-productrice de la sécurité. En Nouvelle-Zélande, le trépied des 3E a ainsi été récemment complété par deux autres « E » : *Encouragement* et *Evaluation*. Notons néanmoins que cette adjonction n'est pas sans ambiguïté. Si l'encouragement signifie clairement que l'Etat tend la main aux communautés pour voir son action légitimée, l'évaluation signifie que la mise en avant du registre de la légitimité ne peut se faire aux dépens du registre de l'efficacité mesurée à l'aune de critères définis par des professionnels. De surcroît, au-delà des objectifs de légitimation, l'idée principale, ici aussi, est que les problèmes ne peuvent être résolus par les policiers seuls. Mais le changement est moins quantitatif – des partenariats accrus – que qualitatif – de nouveaux partenaires. Sur ce point, les aspects véritablement innovants résident dans le fait que les pratiques partenariales s'efforcent d'intégrer le « citoyen ordinaire » ou, de manière plus réaliste, les regroupements de citoyens et d'usagers (victimes et riverains notamment).

Ces nouveaux partenariats se concrétisent également par la création d'instances consultatives, à l'instar de la *Community Outreach and Partnerships Section* de la CHP qui constitue un service dédié chargé de proposer des services individualisés aux communautés. En sus d'une amélioration de ses relations avec les communautés, ce type de démarche permet à la CHP de démultiplier sur le plan opérationnel sa mission de maintien de l'ordre. Ainsi les *community assistance programs* passés entre la CHP et les communautés politiques locales sont souvent suivies par des interventions musclées contre les délinquants locaux le plus souvent désignés comme tels par la communauté. Cet aspect témoigne de la dualité des missions confiées à la CHP qui n'est spécialisée sur les thématiques « trafic » et « sécurité routière » qu'en façade (Hamelin, Spenlehauer 2006). De manière plus récente et moins affirmée, cette dimension est aussi présente en Nouvelle-Zélande où le développement des partenariats, notamment sous la forme de *Meetings Groups* de districts, s'accompagne d'actions coup de poing (« blitz ») et d'une « policiarisation » croissante de l'activité de police de la route.

¹¹ Le *community-based road policing* peut également consister à effectuer de la médiation inter-communautaire, ce qui montre que l'affirmation pratique de la notion de communauté peut signifier un renforcement de l'Etat ou du moins de sa centralité dans le jeu social. En Nouvelle-Zélande, les policiers des *Youth Education Services* s'efforcent de canaliser et d'orienter les interventions des jeunes étudiants de l'association SADD (*Students against Drunk Driving*), issus des groupes sociaux les plus favorisés, vers les populations de jeunes les plus à risques : jeunes mâles pauvres d'origine maori.

La mobilisation de l'ensemble de la communauté dans la résolution des problèmes pour faire reculer le sentiment d'insécurité et rendre l'environnement plus sûr passe aussi par des pratiques d'appel au « civisme » réactif ou préventif des usagers de la route comme le programme intitulé *Community Roadwatch* en Nouvelle-Zélande. On peut ici parler de campagnes de dénonciation (pour l'instant) contrôlée. D'autres modalités de mobilisation peuvent être identifiées : emploi de volontaires policiers ou de bénévoles (y compris les plus jeunes). La CHP s'efforce, par exemple, de constituer des réseaux qui dépassent les frontières de l'organisation et dont les membres l'assistent parfois dans son action (i.e. les « CHP *explorers* », qui sont des adolescents entre 16 et 21 ans ; les retraités volontaires). En la matière, il ne faut évidemment pas négliger l'aspect économique de la démarche, dans un contexte de crise budgétaire durable de l'Etat de Californie. Le partenariat permet aussi de relever le défi posé par la conjugaison d'une stagnation des effectifs policiers et d'une diversification des missions. La RPB de la police néo-zélandaise fait largement moins appel à ce type de main d'œuvre que la CHP, les études de calcul économique démontrant l'extrême rentabilité du *policing* de la route par rapport à l'amélioration de l'infrastructure étant suffisamment institutionnalisées et légitimes.

Les transformations du travail policier

L'introduction de la philosophie de la police communautaire se lit enfin dans les transformations du travail policier sur la route. Il convient, pour les policiers, de se concentrer sur les problèmes identifiés par la communauté comme étant les plus préoccupants et de les traiter selon la méthode adéquate. Pour cela, les policiers doivent bénéficier d'une latitude raisonnable pour mettre en œuvre des solutions innovantes et adaptées au problème à traiter en relation avec la communauté. Le niveau décisionnel devrait ainsi redescendre au niveau de l'officier de patrouille. L'accent actuellement mis sur une plus grande visibilité des policiers, en l'occurrence des patrouilles automobiles, va dans ce sens même si cette visibilité doit aussi être regardée comme une contribution à un contrôle de la circulation qui se veut sans faille et à la lutte contre la délinquance générale. L'idée dominante est bien de déplacer le processus de fabrication de la décision au niveau le plus bas de l'organisation. Ce phénomène n'exclut cependant pas un suivi extrêmement fin du travail du policier sur le terrain, grâce notamment aux nouveaux outils de communication embarqués dans les voitures. De plus, on assiste, dans le même temps, au développement d'une « activité policière par objectifs » (*Policing by Objectives*) et à des actions coup de poing programmées à un niveau plus centralisé. Quant au souci d'uniformisation des pratiques, il n'a pas diminué comme en témoigne le maintien d'une formation para-militaire des officiers de la CHP et la volonté sans cesse réaffirmée de réduire grâce à elle les manifestations du « facteur humain ».

Les policiers de la route doivent également pouvoir, au final, promouvoir des réponses non traditionnelles (NHTSA : 14). A titre d'exemple, ils doivent être en mesure de dépasser une réponse en terme de sanction pour promouvoir la

mobilisation d'autres acteurs - des ingénieurs, par exemple, permettant l'amélioration de l'infrastructure. L'entretien et la réhabilitation en Nouvelle Zélande de l'image des 3E ne sont pas fortuits. Pour autant, cette ambition n'oblitére pas le recours à des modes plus traditionnels d'action. Le recours à la technologie demeure et notamment comme argument de preuve de l'infraction (instruments de mesure de la vitesse et d'alcoolémie ; caméras embarquées). Or il signifie aussi une disparition de la marge d'appréciation de l'agent. L'usage de la technologie est en fait pluriel. Les caméras embarquées au sein des véhicules de patrouille de la CHP ont différents objets : argument de preuve à l'égard d'usagers récalcitrants mais également souci de faire passer moins de temps aux policiers devant les cours de justice ; sécurité des policiers comme des contrevenants ; outils de formation. Enfin, le professionnalisme des policiers de la route demeure une valeur essentielle, ce que confirme la revendication d'une tolérance zéro. Aucune infraction ne doit conduire à des indulgences (NHTSA : 10). Plus récemment, le professionnalisme des policiers de la route néo-zélandais a été vu comme une réponse aux insuffisances des polices locales en milieu rural. La création d'une *Highway Patrol* au sein de la RPB est destinée à répondre non seulement aux errements de la politique de sécurité routière en milieu rural mais aussi au sentiment d'insécurité dans cet espace.

Conclusion

La police de la route est originellement, dans les deux pays, une police de tranquillité et de proximité. Cette structuration initiale a laissé des traces en dépit des mouvements de professionnalisation et d'Etatisation destinés à en corriger les principaux écueils. Aujourd'hui, la police de la route, en Californie comme en Nouvelle-Zélande, apparaît ainsi comme un hybride entre modèle professionnel et modèle communautaire. En effet, il est difficilement concevable qu'une police de la route puisse échapper à une démarche de recherche de légitimation auprès de la population et de ses représentants, tant ces deux catégories sociales sont touchées quotidiennement par cette activité policière spécifique. La question demeure alors de savoir si la mise en réseaux observée des polices de la route correspond à une « véritable » démocratisation de la vie publique ou à une stratégie classique des organisations visant, via un mécanisme de cooptation formelle, à mieux maîtriser leur environnement en le faisant participer à la marge de leur fonctionnement. On voit ici que le débat ouvert, en 1949, par Philip Selznick reste d'actualité. Aujourd'hui, la Nouvelle-Zélande semble pencher du côté du premier terme de l'alternative. En effet, la police de la route néo-zélandaise n'offre pas à son environnement (gouvernement, société civile, police criminelle, etc.) une palette de services suffisamment large pour se rendre indispensable et durable sur le plan institutionnel. Le soutien de la population et de ses représentants lui est particulièrement nécessaire. La CHP penche davantage du côté du second terme de l'alternative tant elle assume une grande variété de fonctions - i.e. maintien de l'ordre ou assistance aux usagers de la route en détresse – qui mises bout à bout la dispensent d'aller plus avant dans la voie de la coproduction police/usagers. Ces

deux exemples témoignent ainsi du caractère peu satisfaisant de l'opposition entre un prétendu 'modèle' policier anglo-saxon décentralisé et communautaire et le modèle centralisé, hiérarchisé et parfois militarisé dont se sont dotés les « Etats forts » de l'Europe continentale.

Bibliographie

BRODEUR J.-P. (2003), « Police de communauté et police de résolution » dans *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Montréal, PUM, p.199-221.

CARNIS L., HAMELIN F. (2005), « La politique de sécurité routière en Nouvelle Zélande : enjeux, contraintes et contradictions d'une réforme néo-managériale », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 23, n°4, décembre 2005, 18 pages.

CARNIS L., HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2004), *Les polices de la route. Une approche comparée Etats-Unis, Nouvelle Galles du Sud et Nouvelle-Zélande*, INRETS, convention de recherche n°02/1023, 157 p.

CARTE G.E., CARTE E.H. (1975), *Police Reform in the United States, The Era of August Vollmer, 1905-1932*, University of California Press.

DIEU F. (2005), *Police de la route et gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, coll. Sécurité et société.

DUPUY F., THOENIG J.-C. (1985), *L'administration en miette*, Paris, Fayard.

EMSLEY C. (1991), « Mother, what did policemen do when there weren't any motors ? » The law and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939, in ROBERT P. (ed.), *La création de la loi et ses acteurs*, Onati, Onati International Institute for the Sociology of law, p. 149-175.

FRIDENSON P. (1991), « La société française et les accidents de la route (1890-1914) », *Ethnologie française*, XXI, 3, p. 306-313.

GAMMAGE, A.Z. (1959), *The California Highway Patrol: a study in administration*, PhD, University of Texas, Austin.

GUSFIELD J. (1984), *The Culture of Publics Problems: drinking-driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press.

HAMELIN F. (2005), « La California Highway Patrol : une institution modèle ? », dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 3^e trimestre 2005, p. 33-35.

HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2006), « Road Policing as a State Tool: Learning from a socio-historical analysis of the California Highway Patrol », *Policing and Society*, 40 pages [en cours de publication].

KREML F.M. (1954), « The Specialized Traffic Division », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 291, janvier, p. 63-72.

- NHTSA** (2004), *Highway Safety Book*, Partie 2, p. 9-14.
- PERETTI-WATEL P.** (2001), « La conduite automobile : un objet de recherche sociologique ? », *Archives européennes de sociologie*, XLII, 2, p. 391-428.
- PEREZ-DIAZ C.** (1994), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 18-4, p. 397-430.
- PEREZ-DIAZ C.** (2002), « Quelles convergences rechercher dans le contrôle de la circulation routière en Europe ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°101, p. 66-70.
- PURENNE A.** (2005), « La relation police/citoyens à Montréal au prisme de la lutte contre l'insécurité routière » dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 3^e trimestre 2005, p. 107-125.
- SIMON H.** (1957), *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organization* (1^{ère} ed. 1947), New-York, MacMillan.
- SELZNICK Ph.** (1949), *TVA and the Grass-Roots: a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press.
- SMITH B.** (1960), *Police Systems in the United States*, Harper and Row.
- SPENLEHAUER V.** (2005), « La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire » dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 3^e trimestre 2005, p. 55-78.
- THOENIG J.C.** (1994), « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, 35-3, juillet-septembre, p.357-392.
- WILSON P.R., CHAPPELL D.** (1971), « The effects of police withdrawal from traffic control: a comparative study », *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 61, n°4, p. 567-572.
- YOUNG W., CAMERON N.** (ed.) (1989), *Effectiveness and Change in Policing*, Study series 3, Institute of Criminology, Victoria University of Wellington.
- WARIN P.** (1999), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 49-1, février, p.103-121.



La centralisation de l'offre de sécurité en France : efficacité économique versus efficacité politique

Par **François FACCHINI** et **Olivier HASSID**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La sécurité : espace de partenariat, de négociation et de conflit

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Cet article propose d'expliquer le démantèlement progressif des ordres privés qui géraient la sécurité intérieure au Moyen-Âge et l'avènement d'un quasi monopole d'État de la sécurité en 1941. La première partie de l'article discute de la thèse néo-institutionnaliste. Dans ce cadre la centralisation s'explique par la défaillance des ordres privés et la plus grande efficacité des ordres centralisés pour gérer et produire de la sécurité intérieure. La seconde partie critique cette thèse de l'efficacité économique et propose une explication alternative fondée sur l'efficacité politique de la centralisation. Il est probable, en effet, qu'en l'absence d'intervention des pouvoirs politiques dans la gestion de la sécurité les individus aient trouvé des moyens de sécuriser leur propriété sans la médiation des pouvoirs politiques et en l'absence des conditions qui rendent possible la production associative de sécurité. Une solution de marché aurait pu être envisagée. Ce scénario ne s'est pas produit, car l'Etat naissant n'y avait pas intérêt.*

I - INTRODUCTION

Cet article propose d'expliquer le démantèlement progressif des ordres privés qui géraient la sécurité intérieure au Moyen-Âge et l'avènement d'un quasi monopole d'État de la sécurité en 1941 avec la création de la police nationale sous le Gouvernement de Pétain (Gleizal 1985). A partir de cette date l'Etat a acquis en France un quasi-monopole de la sécurité. Dans la perspective ouverte par les

travaux de l'école néo-institutionnaliste et D.C. North en particulier il serait concevable que ce mouvement s'explique par des raisons d'efficacité économique. Ce n'est pas la thèse de cet article qui soutient que la centralisation et le démantèlement des ordres privés s'expliquent par leur efficacité politique.

La première partie de l'article discute de la thèse néo-institutionnaliste. Dans ce cadre la centralisation s'explique par la défaillance des ordres privés et la plus grande efficacité des ordres centralisés pour gérer et produire de la sécurité. L'efficacité des ordres privés au Moyen-Âge s'explique par la petite taille des groupes humains et par la faible mobilité de leur membre. Les agents étaient captifs de leur territoire et insérés dans des relations presque lignagères où le coût de contrôle pour chaque individu des comportements déviants était faible et rendait ainsi la gestion associative de la sécurité possible et efficace. Ce mode de gestion de la sécurité est cependant entré en crise avec la baisse des coûts de mobilité et l'augmentation de la taille des groupes. La concentration urbaine a favorisé l'anonymat alors que la baisse des coûts de mobilité a limité la captivité. L'émergence d'échanges impersonnels et d'ordre ouvert explique alors l'augmentation des coûts de contrôle des comportements déviants et l'avènement progressif d'un ordre public garanti par un Etat central. A une société anonyme correspondrait donc nécessairement un Etat anonyme et monopolisant la sécurité.

La seconde partie critique cette thèse de l'efficacité économique et propose une explication alternative fondée sur l'efficacité politique de la centralisation. Il est probable, en effet, qu'en l'absence d'intervention des pouvoirs politiques dans la gestion de la sécurité les agents, autrement dit les groupes ouverts et insérés dans les échanges commerciaux aient trouvé des moyens de sécuriser leur propriété sans la médiation des pouvoirs politiques et en l'absence des conditions qui rendent possible la production associative de sécurité. Une solution de marché aurait pu être envisagée comme se fût presque le cas aux Etats-Unis au XIX^e siècle où de nombreuses entreprises assuraient elles-mêmes la sécurité de leurs employés. Ce scénario ne s'est pas produit, car l'Etat naissant n'y avait pas intérêt. Il avait même besoin de renouveler sa légitimité en proposant aux individus de sécuriser leur bien et leur personne.

II - Inefficacité des systèmes décentralisés de sécurité intérieure dans un monde d'échanges impersonnels

La théorie de D.C. North mobilise la théorie des coûts de transaction pour décrire le processus de sécurisation des droits de propriété à l'œuvre dans l'histoire du développement des territoires européens. Les coûts de transaction sont les coûts d'évaluation, les coûts de sécurisation des droits de propriété et les coûts de contrôle et de mise en œuvre des accords. Il est soutenu dans cette perspective que le centre (roi) a progressivement pris la place des ordres privés parce que les coûts de

transaction, autrement dit les coûts de sécurisation des droits de propriété, étaient prohibitifs et limitaient ainsi le potentiel de développement. L'augmentation des coûts de transaction est expliquée par la croissance de la taille des groupes et la baisse des coûts de la mobilité qui font passer les échanges d'échanges personnalisés à l'intérieur de groupes de petite taille à des échanges impersonnels à l'intérieur de groupe de plus grande taille. La centralisation répondrait ainsi à l'augmentation des coûts de sécurisation des droits dans une société d'échanges impersonnels.

Hormis l'utilisation de la notion de coût de transaction, cette thèse n'est pas très originale. On peut la retrouver dans la théorie du contrat social de Buchanan et également chez les sociologues de l'État. La théorie du contrat social explique ce qui conduit les individus à signer un contrat de non agression et à reconnaître le pouvoir d'un tiers qui va faire exécuter le contrat et écarter les comportements de passager clandestin inhérents à l'existence d'un dilemme du prisonnier. Étant donné qu'il est de l'intérêt de l'individu d'adopter un comportement déviant dans un monde où les hommes sont honnêtes il faut empêcher le retour de l'état de nature en sanctionnant ces comportements. La théorie économique définit ainsi la sécurité comme un bien collectif et est conduite à s'interroger sur les conditions de succès d'une solution coopérative car en présence de biens non rivaux et non exclusifs la non coopération ne paie pas toujours. Cela dépend de l'homogénéité des préférences et de la taille et de la stabilité du groupe. C'est par ce biais que la théorie du contrat social rejoint l'explication néo-institutionnelle de D.C. North.

La théorie de la production volontaire des biens collectifs permet alors d'expliquer sous quelles conditions la production de sécurité n'exige pas forcément l'existence d'un État ou plus généralement d'un centre. Elle donne les conditions d'une solution coopérative autrement dit d'une solution participative. La sécurité est produite par les individus eux-mêmes. L'économie expérimentale a en effet montré que la coopération ou la production volontaire du bien collectif sécurité dépendait 1) du nombre de joueurs, 2) du nombre de parties, 3) de l'homogénéité des préférences et 4) de l'ampleur relative du gain permis par l'adoption d'une stratégie de coopération par rapport aux gains liés à la réussite d'une stratégie de passager clandestin (Mueller 2003, pp.9-12).

- En effet, il est logique de penser que plus les joueurs sont nombreux, plus il est difficile de prédire leur comportement, moins il est facile de détecter leur refus de coopération. Ainsi, dans une communauté nationale, les individus n'ont aucune peine à adopter une stratégie non coopérative. Les petites communautés ont, en revanche, aucune peine à contrôler les comportements déviants et à maîtriser l'insécurité et la resquille.
- Le nombre de fois où le jeu est joué met en évidence l'existence de mécanismes d'apprentissage. Ainsi, en l'absence d'accord direct, il faut du temps pour cerner le comportement de l'autre joueur. Les individus apprennent à se connaître et il devient alors plus difficile de mentir et de cacher ses préférences. La stabilité d'une communauté favoriserait la

diminution du nombre des resquilleurs et la production volontaire de sécurité.

- Plus les préférences sont homogènes, plus il est facile d'anticiper la réaction de l'autre joueur puisqu'il partage les mêmes normes sociales. Un groupe où il y a une très grande hétérogénéité des préférences est pour cette raison moins enclin à adopter des comportements de réciprocité parce qu'il développe moins le sentiment de confiance qui limite les coûts de sécurisation des droits.

Il est possible, sur cette base, de prédire que les petits groupes fermés (jeu répété) aux préférences homogènes seront dominés par les stratégies coopératives et pourront développer un ordre privé alors que les grands groupes ouverts aux préférences hétérogènes seront plutôt obligés de sécuriser leur droit par une sécurité organisée au niveau central.

On retrouve ainsi une idée chère à la science politique et à la sociologie. L'État va être l'organisation anonyme par excellence capable de gérer des relations anonymes dans des grandes communautés¹. Le marché et l'échange monétaire en particulier vont être les lieux du désenchantement du lien social. Les lieux où les hommes n'ont plus de relation personnelle mais des liens médiatisés par des choses. La rationalité de la vie moderne via l'expérience de la grande ville et la généralisation de l'échange monétaire génèrent un mouvement de dépersonnalisation qui rompt avec les relations sociales de connaissance et de confiance qui caractérisaient le moyen âge (Simmel 1989). L'anonymat État – marché s'est ainsi substitué à la transparence et à la chaleur des relations personnelles.

Cette thèse est présente dans la théorie économique du contrat social, mais aussi dans la théorie proposée par D.C. North (1990, p.34) qui en distinguant trois types d'échanges : l'échange personnalisé, l'échange impersonnel et l'échange contraint par des normes religieuses ou rituelles (North 1990, p.34) conduit à s'interroger sur la capacité des ordres privés à gérer la généralisation des échanges impersonnels. En soutenant que dans un monde d'échanges impersonnels les gains de l'opportunisme sont supérieurs aux pertes (North 1990, p.54), North est conduit à penser la centralisation, le recours à la figure du pouvoir impersonnel de l'État comme une solution à l'inefficacité des ordres privés (North 1994, p.56). On rejoint ainsi la thèse de l'État comme super-firme de l'article de Coase (1960) qui soutient qu'il est « *évident que le gouvernement a des pouvoirs qui lui permettent de parvenir à certaines réalisations à un coût plus faible que ne le pourraient des organisations privées* » (Coase 1960, p.145). Il est une super-firme parce qu'il peut décider d'exproprier autoritairement les agents

¹ Burdeau G. (1970), dans son ouvrage *L'Etat* (Points seuils, Politique, Paris) soutient que « *les hommes ont inventé l'Etat pour ne pas obéir aux hommes* » (p.15). L'autorité anonyme que représente l'Etat correspond à la mise en place d'une société anonyme (p.43). Dans le même ordre d'idée, il est possible de citer l'ouvrage *Les désenchantements du monde* de Marcel Gauchet qui soutient que l'individualisme est indissociable de l'Etat et du caractère impersonnel de son pouvoir.

et épargner ainsi à la société toute entière une série de coûts de transaction L'État peut alors souvent jouer un rôle dans l'affectation des ressources par sa nature coercitive et son pouvoir de monopole (Arrow 1970, p.69) ; les défaillances du marché (externalités, monopole, bien collectif, etc.) n'étant dans cette perspective que des cas particuliers qui se résument tous à des situations de hauts coûts de transaction (Arrow 1970, p.68).

Il est possible, dans cette perspective, d'interpréter l'histoire de la sécurité en France et en Europe comme l'histoire conjointe d'un double mouvement : un mouvement de centralisation de la police accompagnant un mouvement d'ouverture des groupes humains au monde. Plus les hommes se libèrent de leur famille, de leur clan, de leur territoire, plus ils deviennent captifs d'organisation publique (Etat) qui acquiert des fonctions qui étaient autrefois gérées par le père, le chef et/ou les autorités locales. La centralisation accompagne la sortie des hommes des sociétés holistes et lignagères et annonce l'avènement de sociétés aux relations impersonnelles. La deuxième étape de cette section consiste alors à mettre en évidence ce double mouvement et l'inefficacité des ordres privés dans un monde impersonnel.

Encellulement, captivité et ordre privé au moyen-âge

Il est possible, tout d'abord, de caractériser la société du moyen-âge comme une société organisée en communautés de petite taille où la sanction des comportements anti-sociaux (vol) est peu coûteuse.

Le royaume de France, par exemple, était composé d'univers relativement clos, sans relation les uns avec les autres : l'univers des cloîtres, des fiefs, des villages notamment. Au X^e et XI^e siècles l'encellulement (Duby 1987) c'est-à-dire la mise en place de cadre de vie de dimension restreinte était la norme. Les Capétiens contrôlaient, dans ce contexte, de manière très lâche leur royaume. Ils se contentaient de surveiller leurs biens, leurs châteaux (Poissy, Mantes) et leurs villes (Senlis, Orléans, et Paris) (Lavialle 1992). Ils laissaient à leurs vassaux, aux seigneurs et aux organisations communales le soin de garantir la sécurité de leur territoire.

Cet encellulement peut s'expliquer par la captivité des hommes. Les coûts de transport, l'insécurité sur les routes, la faible densité du réseau routier, le système de vassalité ainsi que les formes de sociabilité rendaient les hommes captifs de leur territoire.

- Les coûts de transport provoquaient une captivité strictement géographique. Un voyageur mettait deux jours pour se rendre de Paris à Rouen, huit à dix

jours pour aller à Toulouse et onze jours pour atteindre Strasbourg (Le Goff 1964)². Le brigandage était courant durant les traversées et rendait hasardeux les déplacements des voyageurs. La peur était une composante importante de l'immobilité des hommes (Delumeau 1978).

- A cette captivité strictement géographique s'ajoute une captivité institutionnelle. Le système féodal repose sur une relation vassal – suzerain. Vassal et suzerain étaient dans une dépendance réciproque : en échange d'une aide essentiellement armée, le vassal reçoit de la main du seigneur protection et une terre cultivée par des paysans asservis. Le droit de circulation des serviteurs relevait du contrôle de leurs maîtres. La possibilité pour les serfs de se déplacer dépendait du seigneur qui avait un pouvoir de juridiction sur eux (Lavialle 1992). Dans les villes l'autonomie politique et la liberté des bourgeois étaient reconnues par une charte garantie par un seigneur ou un ecclésiastique.
- Les formes de sociabilité créaient une captivité affective³. Les hommes n'avaient pas intérêt à sortir de leur groupe d'origine, car il ne perdait pas seulement un travail et/ou les moyens de vivre, mais un rapport à l'autre qui était d'autant plus fort que les différents membres du groupe avaient un intérêt commun à vivre avec les autres. Chacun investissait dans la création d'amitiés fortes, d'un milieu au goût de tout le monde, d'une atmosphère (Klein, Crawford et Alchian 1978), d'une culture. Par culture il faut entendre des croyances, des valeurs ou tout autre aspect qu'un individu partage avec les autres membres d'une communauté.

Captivité et système de sécurité

Cette captivité des hommes à leur territoire explique le système de sécurité. Le caractère privé de l'ordre s'explique par la captivité géographique, institutionnelle et affective des habitants de chaque territoire. L'encellulement rend la centralisation trop coûteuse, peu opératoire et favorise le communautarisme. Elle conduit

² « La route médiévale est désespérément longue, lente. Si l'on suit des voyageurs parmi les plus pressés, les marchands, on s'aperçoit que les étapes varient de 25 à 60 kilomètres par jour selon la nature du terrain (...) les hommes du moyen âge évoluent presque tous contradictoirement entre ces deux dimensions : les horizons bornés de la clairière où ils vivent, les horizons lointains de la chrétienté » (Le Goff 1964, p.112).

³ Dans les villes, la sociabilité s'organise autour du voisinage et sert à résoudre le sentiment d'insécurité matérielle et morale dans lequel l'église entretient les hommes (Le Goff 1964, p.298). L'église incite alors les habitants à s'organiser dans des limites géographiques restreintes comme les quartiers. Le quartier avait ses limites connues des habitants, des frontières parfois lourdes de sens, définies par la coutume ou par l'existence de juridictions particulières ; le quartier s'organisait autour de la rue, barrée par des chaînes lors des fêtes, et il était le centre de vie collective pour tout groupe humain. Le quartier avait ses points de ralliement, des lieux consacrés, auxquels s'attachaient souvenirs, légendes et sacralité autochtones. Il était un espace vécu dont la force se fondait sur une dominante ethnique, plus souvent socioprofessionnelle, fortifiée par les nécessités de la vie collective (défense, voirie, usage des puits).

naturellement les hommes à produire des ordres privés qui trouvent les moyens de pallier la non rivalité et la non exclusivité du bien sécurité.

- La sécurité repose, tout d'abord, sur la coopération. Les habitants assurent le guet afin de limiter les risques d'invasion et/ou de brigandage.
- La sécurité et/ou la lutte contre les comportements déviants se fonde, ensuite, sur le contrôle social. Chacun s'estime garant de l'ordre social et dénonce les clandestins, autrement dit ceux qui espèrent pouvoir profiter de la sécurité sans y contribuer (ni ressource ni temps). L'absence d'anonymat dans les petits groupes impose des coûts de déviance extrêmement élevés (Cremer 2000). A la peur de l'au-delà s'ajoute ainsi la peur de l'autre, l'inquiétude qu'il vous dénonce (Bourin-Derrua 1990). La sécurité suppose alors l'instauration de sanctions pour les clandestins. Comme tout est su, chaque individu évite d'acquérir une mauvaise réputation en n'appliquant pas les normes sociales en vigueur. Il en connaît le risque : la honte, la culpabilité, l'ostracisme (Rasmussen 1999) et l'usage de la violence. L'ostracisme et la violence sont certainement les modes de sanction les plus dissuasifs. Le niveau des sanctions est aussi élevé. Pour des infractions de gravité moyenne on ampute le membre du méfait, on castre le violeur, on coupe la main du voleur (Carbasse 1990).
- La sécurité repose enfin sur des investissements techniques. Le cœur du dispositif est le château fort et plus généralement le mur (Delumeau 1978, p.11). Les hommes contribuent volontairement à la construction de murs qui servent à exclure tous les individus qui n'ont pas payé pour vivre dans le groupe et/ou qui n'ont pas de bonnes raisons de venir côtoyer certains membres du groupe (raison familiale, commerciale, culturelle, etc.).

Chaque membre du groupe est donc garant d'un ordre qui reposait sur le triptyque intérêt – réputation – ostracisme pour la sécurité intérieure et sur le mur pour la sécurité extérieure (château fort).

Au moyen âge, on peut ainsi mieux comprendre pourquoi les délits sont relativement peu fréquents au sein des communautés de voisinage (Roché 1995, Cusson 2001). L'ordre privé du moyen âge limite les crimes parce que le contrôle social et l'absence d'anonymat augmentent les chances de se faire prendre et que le niveau de la sanction est élevé par rapport aux bénéfices que l'on peut en retirer. Outre son efficacité en termes de sécurité, il est important de faire remarquer que cet ordre privé est peu coûteux et sans système judiciaire.

- Il est peu coûteux parce qu'il est construit sur des processus psychologiques de honte, de réputation, d'ostracisme, etc. qui ne mobilisent que peu de ressources. La surveillance se fait sans qualification. L'intérêt commun du groupe incite chacun à être responsable du bien sécurité et évite la constitution d'une police professionnelle. Le contrôle social baisse les coûts d'information et augmente la probabilité de sanctionner les comportements déviants.

- En cas de litiges il repose sur la bonne foi et la réputation. Il n'est pas nécessaire, pour cette raison, d'organiser un système judiciaire autour d'un juge professionnel. Le seigneur, le curé ou un notable local peut directement officier et juger d'un délit. Un contrôle informel, associé à une justice non spécialisée permet à la fois une gestion des conflits à moindre coût (Castan 1980) et le respect du droit coutumier qui préside au comportement des acteurs (Lebigre 1988, p.21).

Par conséquent, le démantèlement de l'auto-régulation s'explique par une modification des conditions de son exercice. C'est parce que les hommes se libèrent progressivement de la captivité territoriale qui caractérise leur existence durant tout le moyen-âge que les ordres privés deviennent inefficaces et qu'ils sont progressivement remplacés par un ordre public centralisé.

Crise des ordres privés et centralisation

La crise des ordres privés coïncide avec l'avènement de l'idée d'un Etat sécurisant l'exclusivité des droits par la force et dans le cadre d'un monopole légitime de la violence. L'idée d'Etat moderne naît ainsi à la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e siècle (Nye 1997, p.127), mais ne se met en place que progressivement puisque jusqu'au début du XIX^e siècle la police est encore peu présente sur le territoire national (Bayley 1974, Berlière 1991). La crise de l'ordre privé débute à partir du XVI^e siècle et s'accroît à la fin du XVIII^e siècle. Il y a, en ce sens, coïncidence des deux événements ; naissance de l'Etat et crise des ordres privés.

La crise des ordres privés s'explique par la hausse des coûts de transaction, autrement dit l'augmentation du coût de la sécurisation des droits de propriété par un système de coopération fondé sur la délation, le contrôle social et l'homogénéité des normes sociales. Il est correct, dans le cadre de la théorie du dilemme du prisonnier répété et de l'augmentation des coûts de transaction provoquée par le développement des échanges impersonnels de soutenir que l'augmentation de la taille des groupes, la plus grande mobilité des personnes, et l'avènement des normes sociales concurrentes aux normes de l'église romaine sont des facteurs susceptibles d'accroître les coûts de contrôle du parasitisme et de favoriser la généralisation des comportements déviants. La croissance démographique s'observe principalement dans les villes. La plus forte mobilité s'explique par les opportunités de profit que les villes représentaient pour les agents et la pauvreté relative des campagnes. L'hétérogénéité des préférences est le résultat de la mobilité, de la croissance démographique des groupes urbains et de la réforme protestante qui brise le consensus idéologique autour des valeurs de l'église romaine.

- La réforme protestante agit sur l'homogénéité des préférences. Elle provoque une divergence des préférences interindividuelles et la redéfinition des groupes. L'absence de consensus idéologique qui est à la base de la réciprocité

(North 1981) conduit à accroître les coûts de transaction en limitant la connaissance commune des agents.

- La généralisation des échanges commerciaux favorise la croissance démographique et économique des villes et la concentration des hommes dans un même lieu. L'augmentation de la taille des villes équivaut alors à la hausse de la taille du groupe. Elle a pour effet de favoriser les comportements opportunistes (parasitisme) parce qu'elle crée les conditions d'un dilemme du prisonnier non répété.
- La fin du servage et des corporations (révolution française) accélère ce mouvement et conduit à un exode massif jamais vu durant les siècles antérieurs (Duby et Mandrou 1984, p.). L'exode rural touche 18% de la population française en 1810, 25% en 1846 pour atteindre 40% en 1906 et 53% en 1946. La ville devient dans ces conditions le lieu de tous les dangers. Elle est le lieu où se concentrent la population et la richesse.

On peut alors en conclure que dans un contexte où la circulation des biens et des personnes s'intensifie au sein du territoire national, l'anonymat s'accroît et les solidarités de groupe diminuent, l'information devient plus imparfaite et le contrôle social rend le maintien de la sécurité plus aléatoire. Le développement économique de la fin du moyen âge entraîne une croissance importante des flux de biens et de personnes sur le territoire qui affaiblit les ordres privés au profit du roi et de la gestion publique des crimes et délits. Le développement de l'économie de marché favorise l'enrichissement et l'anonymat des échanges et impose une professionnalisation de la sécurité afin de contrecarrer la convoitise que provoque la richesse des citoyens des villes et la généralisation des comportements non coopératifs que suscitent l'augmentation de la taille des groupes, la mobilité et l'hétérogénéité des préférences (plus de normes sociales communes).

III - Inefficacité politique des ordres privés dans un monde d'échanges impersonnels

Cette explication par l'inefficacité des ordres privés n'est cependant pas totalement convaincante car elle repose sur une théorie de l'état de nature qui n'est pas correcte. Elle associe trop rapidement société ouverte et anonymat et pense l'État comme une solution efficace alors qu'il est plus juste d'associer État et pouvoir de prédation d'un groupe sur un autre. Elle n'explique pas par ailleurs pourquoi une société anonyme et ouverte n'a pas utilisé un mécanisme anonyme de coordination : à savoir le système de prix de marché pour ajuster l'offre à la demande de sécurité. Cette deuxième partie de l'article après avoir présenté ces critiques proposent alors de substituer à la théorie de l'efficacité économique de la centralisation une théorie de l'efficacité politique.

La thèse de l'efficacité économique repose sur deux hypothèses. La première est que l'état de nature est un état de guerre. Elle ignore ainsi la possibilité de penser l'état de nature sans violence. Elle présente l'état de nature et plus généralement l'existence d'ordres privés comme des stades anciens et primitifs de la civilisation qu'elle oppose à un stade plus avancé qui nécessiteraient la formation d'un Etat (Jasay 1994, p.4). La seconde est qu'une société ouverte est par nature désocialisée. Cette position fait aujourd'hui l'objet d'un débat riche et instructif autour de ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle sociologie économique (Chantelat 2002). « *La nouvelle sociologie économique (NSE) affirme que l'action économique est toujours socialement située. Elle n'est ni indépendante du lien social, c'est-à-dire des relations personnelles s'inscrivant dans la logique des réseaux, du don ou encore de la solidarité, ni autonome vis-à-vis des facteurs sociaux et culturels* » (Chantelat 2002, p.522). La NSE met ainsi en évidence la chaleur des relations sociales marchandes et réhabilite la confiance et les liens sociaux qui unissent les agents sur le marché. Il y a incontestablement moins de « *chaleur* » sur le marché, mais la foi et la sympathie au sens de Smith sont des sentiments indispensables pour s'engager dans l'échange et faire fortune.

La thèse de l'efficacité économique ne s'interroge pas en outre sur les raisons qui expliqueraient qu'une société ouverte par les échanges commerciaux n'ait pas adopté un mode de coordination de son offre et de sa demande de sécurité qui soit fondé sur les prix de marché. Comme l'a montré Hayek dans *Droit, Législation et Liberté* les ordres privés ne sont pas que des ordres de petites tailles à préférence homogène et stable. Ils sont aussi des ordres ouverts fondés sur des règles abstraites nés spontanément des stratégies individuelles exécutés par un système complexe de mise en œuvre qui rappelle le fonctionnement des ordres communautaires : exclusion des mauvais payeurs (ostracisme), réputation, réciprocité, et respect des règles de solidarité (dénoncer les déviants). L'ordre de marché n'est pas défendu par les contraintes lignagères mais parce que les individus y ont intérêt. Cela signifie qu'à un ordre anonyme et abstrait auraient pu correspondre un système de sécurité décentralisé anonyme et fondé sur la défense de la loi des marchands dans le domaine commercial, de la loi religieuse dans le domaine éthique (mœurs), etc. La concurrence entre les droits aurait correspondu à la concurrence entre les modes de sécurité qui auraient été encadrés dans un monde profondément décentralisé. La centralisation de la sécurité ne peut dans un tel univers s'expliquer par l'inefficacité des ordres sans État, mais la stratégie des groupes qui bénéficient des profits politiques initié par l'existence d'un État fort. Une collusion entre une partie des groupes des marchands et les groupes détenant le pouvoir politique peut alors expliquer la centralisation de la production de sécurité autour d'un État central qui peut ainsi monopoliser le droit, faire un échange sécurité contre impôt et limiter l'instabilité politique.

C'est l'objectif de la thèse de l'efficacité politique qui soutient l'idée que le centre (roi) puis la république (après la révolution de 1789) utilise le capital de légitimité d'une

institution (le droit commercial) pour asseoir son pouvoir. L'idée d'Etat est une adaptation du pouvoir politique à la sécularisation de la société qui se détourne progressivement du pouvoir religieux (droit canon) et adhère à la valeur du commerce. Il devient alors utile pour le centre de servir les villes et le commerce et d'abandonner l'ordre privé du moyen âge, autrement dit l'ordre de la communauté villageoise et de l'église. L'avenir du centre n'était plus dans le respect des ordres communautaires fermés, mais dans le contrôle des accords de défense que prenaient les villes riches et indépendantes avec d'autres centres. La police publique et la professionnalisation doivent être dans cette perspective interprétées pensées comme des stratégies d'affirmation du pouvoir du centre. L'avènement de la police publique dans les villes est en ce sens la marque de cette stratégie qui n'est pas guidée par la baisse des coûts de transaction, mais par une logique de survie politique et/ou d'efficacité politique.

Un État prédateur

Pour bien comprendre la thèse de l'efficacité politique de la centralisation de la sécurité autour d'une police nationale professionnelle, il faut sortir du dilemme du prisonnier et entrer dans une pure logique de prédation. Il faut expliquer, ensuite, pourquoi le centre a inventé l'idée d'Etat et centralisé la sécurité pour survivre, autrement dit pour satisfaire à un principe d'efficacité politique.

La théorie selon laquelle la centralisation du pouvoir de police autour d'un Etat central n'est pas forcément un facteur de sécurisation des droits mais d'insécurité n'est pas plus originale que la théorie du contrat social. Elle se fonde sur l'idée que le dilemme du prisonnier trouve sa solution dans les différentiels de productivité des activités de prédation. Les hommes ne sont pas égaux en puissance. Face à l'arbitrage acquérir et accroître sa richesses par la production et l'échange contractuel - spolier et exploiter les producteurs et les marchands⁴ - les hommes se déterminent en fonction de leur qualité naturelle. Le choix de la stratégie dépend de la productivité marginale anticipée de la violence⁵. Les hommes investissent dans la

⁴ On trouve cette opposition chez David Hume (1888). Elle est cependant particulièrement développée dans les travaux d'économie politique des libéraux français du XIX^{ème} siècle. Voir : P.J. Euzent and T.L. Martin (1984) ou Salerno J. (1988). En français voir l'article de Ralph Raico (1997). Les libéraux français (Charles Dunoyer, Charles Comte et Augustin Thierry) opposent les classes spoliatrices aux classes productives. Ils se fondent sur des exemples historiques pour valider leur opposition. Les empires grecs et romains vivent de l'esclavage et de la spoliation des vaincus. Le féodalisme repose sur un système de spoliation des paysans par les élites guerrières nobles. La théorie de la recherche de rente trouverait donc son origine chez les libéraux français. Elle serait reprise par les libéraux italiens qui auraient inspiré l'école de Virginie des finances publiques. La théorie libérale de la lutte des classes serait donc à l'origine de la théorie moderne de la recherche de rente.

⁵ Holcombe R.G. (1994, p.13) soutient que les différences physiques entre les acteurs déterminent leur productivité et leur capacité à infliger des dommages aux autres. Ils ont donc des pouvoirs de négociations différents. Voir aussi North D.C. (1994) qui propose une théorie de l'Etat prédateur qui est proche d'une explication par la main invisible.

violence s'ils croient que leurs gains seront plus importants que s'ils investissent la même somme dans la production. L'action de spolier ou de produire dépend des capacités relatives des individus et des perceptions qu'ils ont de leur capacité. A l'état de nature, les hommes ne sont par conséquent pas égaux devant la force.

Une matrice des gains usuellement utilisée en théorie des jeux permet d'illustrer de manière chiffrée le raisonnement⁶.

Matrice des gains 1 : jeu de prédation

		GROUPE 1 (producteurs)					
		PRODUIRE		SPOLIER			
GROUPE 2	PRODUIRE	A	3	5	B	1	6
	SPOLIER	C	4	2	D	2	0

Le groupe 1 est composé de producteurs adverses au conflit parce qu'ils s'estiment mauvais au combat. Ce groupe redoute, pour cette raison, les situations de conflits car il considère qu'il sera toujours perdant. Ses anticipations s'avèrent exactes puisqu'en cas de combat avec le groupe 2 qui est plutôt adverse à la production, il perd tout (case D de la matrice), alors qu'il possédait 5 (case A) en période de paix. Le groupe 2, en revanche, a intérêt à investir ses ressources dans la prédation, même si sa situation dans un monde de guerre totale (case D) est moins bonne que dans un monde de paix (case A). Le groupe 2 est, pour cette raison, à l'origine d'une déstabilisation de l'état de paix. Il choisit la violence parce qu'il sait que le groupe 1 n'aura pas intérêt à se défendre, car s'il répond aux attaques du groupe 2 il perd 5 et gagne 0 alors que s'il accepte la spoliation il perd 3 et gagne 2. Le jeu tend donc à se stabiliser dans la case C de la matrice des gains.

Le groupe 2 incarne l'Etat prédateur et tous les groupes humains qui ont préféré la conquête au développement économique pour asseoir leur puissance militaire et s'enrichir⁷. Il est juste d'affirmer, pour cette raison, que l'Etat commence avec la défaite de quelqu'un (Jasay 1998, p.16). Il est historiquement lié au brigandage et à la guerre qui sont recommandés au plus fort, « *non par la morale mais par la rationalité instrumentale, de s'emparer des biens produits par le travail des autres* » (Aron 1967, p.555). L'histoire de l'Etat est l'histoire des moyens mis en oeuvre pour augmenter la part de la richesse qui passe dans ses mains et devient ainsi puissance (Jouvenel 1972, p.27). Elle atteste que l'Etat est une organisation par nature coercitive qui trouve son origine économique dans la conquête et l'exploitation des faibles⁸. Originellement, l'Etat sert les intérêts économiques d'une « caste

⁶ Mackaay E. (2000) utilise ces matrices qu'il reprend à Wolfelsberger A. (1995, pp.30-33) et qui illustre les propos de B. Benson (1994).

⁷ On estime, par exemple, que jusqu'à l'an mille l'armement est l'investissement le plus rentable (Duby G. [1973], p.87-177, *guerriers et paysans VII-XII siècle, premier essor de l'économie européenne*, coll. TEL, Gallimard) et que la plupart des innovations sont pour cette raison liées à la puissance.

⁸ Voir l'article de W.L. Baumol ([1990], p.901) qui expose brièvement l'organisation de la Rome antique et de la Chine médiévale pour montrer comment les systèmes politiques découragent l'initiatives individuelles, le

accapareuse de la richesse de la fonction militaire »⁹. Il est par nature un prédateur et non un protecteur. Il s'est institué en violation de la coutume et des possessions.

Dans ces conditions, l'Etat n'a que faire de l'efficacité (minimiser les coûts de transaction). Ce qui motive son action, c'est sa capacité à étendre son contrôle sur les richesses produites sur son territoire et à survivre. Tout ce qui nuit à sa survie doit être écarté.

La thèse de l'inefficacité politique des ordres privés et/ou de l'efficacité politique de la centralisation

Dans cette perspective, à chaque fois que l'Etat a été mis en danger par des ordres privés, il a cherché à les éliminer et a renforcé les pouvoirs et les moyens de ses administrations policières pour évacuer toute résistance.

On peut alors soutenir que le centre a laissé se développer les ordres privés des communautés rurales, non seulement parce qu'il y avait intérêt, mais aussi et surtout parce que ces communautés ne menaçaient pas ses stratégies de développement. Le roi n'avait rien à craindre des communautés qui vivaient en autarcie avec des moyens de coercitions relativement rudimentaires, avec un respect quasi sacré de son autorité qui venait de Dieu (droit divin), avec un système de police peu coûteux qui ne nécessitait la levée d'aucun impôt et avec des systèmes de franchise pour les villes qui rapportaient de l'argent au trésor royal.

En revanche, le roi (le centre) ne pouvait accepter le développement d'un ordre privé dans les villes et plus généralement le développement d'un marché de la sécurité où les riches marchands auraient acheté leur sécurité hors de son contrôle¹⁰. Plusieurs explications peuvent être proposées.

commerce et nuisent ainsi au développement économique. Le livre de George Duby (1973) est aussi très instructif. Dans le premier essor de l'économie européenne ce qui fait la fortune c'est le pouvoir sur les hommes (p.21). Le roi domine le système. Chef de guerre il partage en premier lieu le butin. Maître de la paix, il est la source de la justice (p.53). A cette époque entre politique et pillage il n'existe donc pas de frontière (p.61). Ce monde est dominé par le pillage (ravir) et les nécessités de l'oblation (offrir). Il s'agit d'une civilisation de guerre et d'agression où la liberté signifie l'aptitude à participer aux expéditions militaires (p.61). Ainsi jusqu'à l'an mille, les moteurs les plus apparents du développement sont des phénomènes militaires d'agressions. Avant la naissance des villes et avant que les monarques n'aient été capables de réfréner les instincts belliqueux de la noblesse, la richesse et la puissance étaient conquises principalement par l'activité militaire (Baumol [1990], p.903).

⁹Jouvenel ([1972], p.153). Les travaux de la nouvelle histoire économique confirment cette idée. Voir par exemple l'article de Bean R. (1973).

¹⁰ Le cas le plus connu d'ordre privé sécurisé par des contrats de marché est sans doute celui des chemins de fer aux Etats-Unis au milieu du XIX^e siècle. Dès 1866 la Pennsylvanie avait rétrocédé ses pouvoirs de police aux compagnies du charbon et de l'acier, engagées alors dans un large processus de concentration. Celles-ci eurent donc le droit, dans le cadre de « *l'Iron and Coal police* » de recruter leurs propres agents et d'exercer des pouvoirs de police (Kalifa 2000, p.107).

- La première explication consiste à faire remarquer qu'une police privée au service des marchands ne sécurise pas la loi du roi (centre) mais la loi des marchands. Elle décentre l'offre de sécurité et la stabilisation des anticipations autour de la *lex mercatoria* au lieu de renforcer le pouvoir du centre. Les ordres privés du moyen âge étaient d'ailleurs incompetents en matière de protection des ordres royaux. Ils sécurisaient le droit de marchand, de l'église, des villes, des communautés villageoises, etc.¹¹. Ils ne servaient pas les objectifs de stabilisation de la loi. Il y a en ce sens une cohérence entre le mouvement de centralisation du droit et le mouvement de centralisation de la police. La police du centre ne sécurise pas n'importe quelle règle de droit. Elle fait respecter le droit de l'Etat et non le droit des gens (ordre privé). Le monopole du droit s'accompagne du monopole de la violence.
- La deuxième explication consiste à soutenir que si le centre accepte la généralisation des polices privées, il accepte la concurrence. Il permet à d'autres organisations de produire le bien sécurité. Il se prive alors d'une rente de monopole, autrement dit d'un échange impôt contre sécurité qui lui est favorable. Il se met en péril puisque son existence peut-être remise en cause par la plus grande efficacité d'autres organisations (société privée de sécurité) mais aussi par l'impossibilité de financer la guerre que les autres royaumes (centre) peuvent provoquer. La rente de monopole, autrement dit la définition de prix de la sécurité supérieure à ce que les agents auraient pu obtenir sur le marché, lui permet alors de financer d'autres services comme l'armée qui sert directement ses intérêts de survie.
- La troisième explication est le risque d'instabilité politique. Une agence de sécurité privée pourrait se retourner contre l'Etat et menacer son pouvoir. Ainsi quand les milices urbaines, noyautées par les partisans de la Sainte Ligue qui voulaient détrôner Henry III, passèrent en bloc à l'insurrection en 1588 et s'emparèrent du pouvoir dans de nombreuses villes de province, le rétablissement du pouvoir quelques temps plus tard par Henry IV se fit en empêchant le retour de ces milices et en développant, et même si ce fut long, une Lieutenance générale de police, qui consistait à placer dans chaque ville de province un lieutenant de police mandaté par le roi pour assurer la sûreté des villes. La révolution de 1789 a ouvert une période d'instabilité politique. Les vellités révolutionnaires intérieures (1848) imposent au pouvoir le développement d'une police politique afin de défendre la constitution de l'instabilité politique introduite par la possibilité de changer de régime par la force (1789) (Berlière 1991). Là encore l'objectif de survie du centre est en jeu. Il s'agit de savoir si on conserve l'ancien système ou si on organise la société autour d'un ordre de marché aux conséquences inconnues. Les vellités contre-révolutionnaires imposent, de plus, au pouvoir politique l'impôt du sang (conscription) et l'obligation de le faire accepté par les populations

¹¹ Le Clère (1973, p. 49) pour ce type d'explication de l'éviction des comités de citoyens à la suite de la révolution française.

rurales encore très marqués par leur appartenance au système féodal. Egalement, quelques siècles plus tard, au XIX^e siècle, sous la pression de classes ouvrières organisées menaçant le pouvoir central, l'Etat n'eut d'autres choix que de procéder à différents changements organisationnels : création de postes de commissaires de police, essor de l'ilotage dans les grandes villes ou encore création d'une direction de la sûreté générale et de la presse en 1871.

- La quatrième explication est la possibilité de voir les agences de sécurité se retourner contre l'Etat (centre).

Toutes ces raisons expliquent pourquoi la centralisation obéit fondamentalement à une logique d'efficacité politique et non à une logique de minimisation des coûts de transaction. Elles expliquent alors l'augmentation sans précédent des dépenses publiques de police qui ont été multipliées par 100 entre 1885 et 1939. Le budget du ministère de l'intérieur passe d'environ 10 millions de francs à près de 1000 millions quarante ans plus tard en francs constants (Berlière 1997, p.35). Elles expliquent également le développement sans précédent d'une police d'Etat – la « sûreté générale » - (futur police nationale) par rapport aux autres polices (polices municipales, gendarmerie, préfecture de police) au cours du XIX^e siècle et notamment entre 1848 et la deuxième Guerre Mondiale avec l'étatisation progressive des polices municipales à Marseille (1908), Toulon (1918) ou encore Nice (1920). Tous ces faits traduisent le succès de l'entreprise de monopolisation de la violence par l'Etat moderne (centre).

IV - CONCLUSION

L'émergence de l'Etat moderne est donc indissociable de la monopolisation de la police et de la production du droit. La création de la police nationale n'est en ce sens que l'apogée d'un Etat qui a trouvé sa légitimité dans la protection des biens et des personnes. Le monopole de la sécurité a été une réponse politique au désenclavement des individus (exode, rural, augmentation de la mobilité, avènement d'une société de droit, hétérogénéité des valeurs, etc.). Il n'est pas impossible, alors, que l'Etat post-moderne n'est plus intéressé à produire seul de la sécurité, car la centralisation de son organisation est peut-être la raison de son incapacité à faire face aux formes modernes de criminalité et de délinquance quelles soient locales ou transnationales. Le recours à des formes décentralisées de police municipale, à la délégation et à des formes marchandes ne serait plus, dans ces conditions, contraire à l'efficacité politique, autrement dit, aux intérêts des Etats.

On peut alors soutenir que l'Etat post-moderne va progressivement délaisser ses fonctions régaliennes classiques et se concentrer sur les missions qui lui donnent la légitimité qu'une pure logique sécuritaire ne lui permet plus d'obtenir. Il est probable à l'aune de la logique d'efficacité politique qui guide l'évolution du secteur public que l'Etat redessine ainsi ses priorités, abandonne une partie de son

monopole de la violence et délègue ses pouvoirs à des agences privées et/ou publiques comme les polices municipales aujourd'hui.

Bibliographie :

Arrow K. (1963), *Social Choice and individual Values*, Yale University Press 1970
The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation, in Haveman, R.H. and Margolis J. (ed.), *Public expenditure and Policy Analysis*, Markham, Chicago.

Buchanan J. (1975), *The limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago, traduction française, (1992), *Les Limites de la liberté. Entre l'anarchie et le Léviathan*. coll. Libéralia, ed. Litec.

Bayley D.H. (1975), « The Police and political development in Europe » in Tilly C. (Ed.), *The formation of national States in western europe*, Princeton, Princeton University Press, pp.328-379.

Baumol W.L. (1990), « Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive », *Journal of Political Economy*, 98, (5): 893-921 (oct.)

Bean R. (1973), « War and the Birth of the Nation State », *Journal of Economic History*, 33, 203-221.

Berlière J.M. (1991), « The Professionalisation of the police under the third republic in France, 1875-1914, pp.36-54 in Emsley C. and Weinberger B. (Ed.), *Policing western Europe: politics, professionalism and public order*. Greenwood Press.

Berlière J.M. (1997), *Le monde des polices en France*, Paris, Complexe.

Bourin-Derrua M. (1990), « Temps d'équilibre, temps de rupture, le 13^e siècle », *Nouvelle histoire de la France Médiévale*, n°4, pp.

Carbasse J.M. (1990), *Introduction historique au droit pénal*, PUF, Collection droit fondamental, Droit pénal, Paris.

Castan N. (1980), *Justice et répression en Languedoc à l'époque des lumières*, Flammarion, Paris.

Chantelat P. (2002), « La nouvelle Sociologie Economique et le lien marchand », *Revue française de sociologie*, juillet – septembre 2002, 43-3, pp.521-556.

Coase 1960 « Le problème du coût social », dans Dorfman R. et N. (ed), *économie de l'environnement*, Calmann Lévy.

Cremer J. (2000), *Insécurité et sentiment d'insécurité*, INSEE Première, 501, décembre.

- Cusson M.** (2001), *La prévention de la délinquance*, Université de Montréal, Minéo.
- Delumeau J.** (1978), *La peur en occident*, Fayard, Collection Pluriel, Paris.
- Duby G.** (1987), *Le Moyen Age, Histoire de la France (987-1460)*, Hachette, Paris.
- Duby G. et Mandou R.** (1984), *Histoire de la civilisation française, XVII^e siècle*, Armand Colin, Paris.
- Eggerston T.** (1990), *Economic Behavior and institutions*, Cambridge University Press.
- Euzent P.J. and T.L. Martin** (1984), « Classical Roots of the Emerging Theory of Rent Seeking : the contribution of Jean Baptiste Say », *History of Political Economy*, vol.16, n°2 Summer, pp.255-262.
- Hart, O, Shleifer, A. Vischny, R.W.** (1997), The proper scope of government, theory and an application to prisons, *The quaterly journal of economics*, vol. 112, 4, 1127-1161.
- Hassid O.** (2005), *L'essor du marché de la sécurité dans nos sociétés occidentales, entre choix rationnel et référentiel idéologique*, article proposé à la revue *Déviance et Société*.
- Holcombe R.G.** (1994), *The Economics Foundations of Government*, New York University Press: New York .
- Hume D.** (1888), Livre III, section 2 *A Treatise of Human Nature*, Oxford, Clarendon
- Jouvenel B. (1972, p.27), *Du pouvoir*, coll. Pluriel, Hachette.
- Kalifa D.** (2000), « Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherches en France (1832 – 1942) », dans *Civilisations et mentalités*, Plon, Paris.
- Klein B., Crawford R. and Alchian A.** (1978), « Vertical Integration, appropriate rents and the competitive contracting process », *The Journal of Laws and Economics*, vol.21, pp.297-327.
- Lavialle C.** (1992), *De la fonction du territoire et de la domanialité dans la genèse de l'Etat en France sous l'ancien Régime*, *Droit*, n°15, pp. 156-187.
- Le Clère M.** (1973), *Histoire de la police*, Presse Universitaire de France, Paris.
- Lebigre, A.** (1988), *La police, une histoire sous influence*, Découverte, Gallimard, Paris.
- Le Goff J.** (1964), *La civilisation de l'occident médiéval*, Flammarion, Paris.
- Mackaay E.** (2000), *L'analyse économique du droit. I-Fondements*, Les éditions Themis Montréal et Emile Bruylant, Bruxelles
- Muchembled, R.** (1989), *La violence au village, sociabilité et comportements populaires en Artois du X^e au XVII^e siècle*, Turnhout (Belgique): Brepols.
- Mueller D.C.** (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.

- North D.C.** (1994), « The Historical Evolution of Polities », *International Review of Law and Economics*, vol.14, pp.381-391
- North D.C.** (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- North D.C.** (1981), *Structure and change in economic history*, New York: W.W. Norton & Company.
- North D.C. et Thomas R.P.** (1980), *L'essor du monde occidental*, Flammarion, coll. L'histoire vivante, traduit de l'anglais (1973), Cambridge University Press et North D.C. (1990).
- Nye J.** (1997), Thinking About the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion, in Drobak, John and Nye, John, editors, *Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, DN.
- Ocqueteau F.** (2004), *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Richard A. Posner, Eric B. Rasmusen** (1999), « Creating and enforcing norms, with special reference to sanctions », *International Review of Law and Economics*, 19 (3), pp. 369-382.
- Posner E.A.** (2000), *Law and Social Norms*,. Harvard University Press.
- Raico R.** (1997), « Le rôle central des libéraux français au XIXème siècle », in Madelin A. (ed.), *Aux sources du modèle libéral français*, Perrin, Paris.
- Roché S.** (1995), « Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat ». *Déviance et Société*, vol.19, n°4, pp. 355-370.
- Roché S.** (2004), *Réformer la police et la sécurité, les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Odile Jacob.
- Salerno J.** (1988), « The Neglect of the French Liberal School in Anglo-Saxon Economics: A critique of Received Explanations », *The Review of Austrian Economics*, vol.2.
- Simmel G.** (1989), « Les grandes villes et la vie de l'esprit », dans *Philosophie de la modernité*, Paris, Payot, pp.233-252.
- Wolfelsberger A.** (1995), *Economie Publique*, Paris, PUF



Police et discrimination. Évaluation du tournant « law and order » en France

Par **Fabien JOBARD**

Mardi 31 mai 2005

Intensification de la réponse policière : la réappropriation du territoire par les forces de l'ordre

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Les élections présidentielles et législatives de 2002 ont installé au pouvoir une coalition « law and order » à la française. Sont portés à son crédit un tournant sécuritaire partout dénoncé, qui aurait mis un terme aux politiques de police de proximité pour leur préférer une police de maintien de l'ordre et de répression. Nous évaluerons cette politique au crible de la problématique de la discrimination en matière de police. A partir d'une enquête quantitative que nous avons récemment menée, nous ferons le point sur cette dimension « aveugle » des statistiques administratives (il n'y a pas de recensement des personnes selon leur origine en France et la comptabilité des minorités visibles ne relève pas de la statistique administrative). Nous évaluerons ensuite l'impact sur cette problématique des récentes dispositions législatives adoptées, ainsi que d'observations qualitatives sur des terrains réputés « repris en main » par les forces de police.*

On ne fait plus le compte des changements législatifs introduits en France depuis le 11 septembre 2001 :

- Loi sur la sécurité quotidienne (LSQ) du 15 novembre 2001, introduisant notamment la notion de « rassemblement dans les halls d'immeuble »,
- loi du 4 mars 2002 modifiant la loi sur la présomption d'innocence, et assouplissant à nouveau, sur un ensemble de matières relatives à l'enquête de police, le contrôle jugé excessivement bureaucratique qu'avait tenté d'introduire une loi prise le 15 juin 2000,
- loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI ou « loi Sarkozy I ») du 29 août 2002, qui accroît les ressources matérielles et humaines des gendarmes et policiers, ainsi que les compétences des organismes de sécurité privée,
- loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite « loi Perben I ») du 9 septembre 2002,
- loi pour la sécurité intérieure (LSI ou « loi Sarkozy II ») du 18 mars 2003, qui pénalise la notion de « rassemblement dans les halls d'immeuble », ramène la prostitution dans le giron du droit pénal et des autorités policières, ainsi que certains délits propres au vagabondage,
- loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite « loi Perben II ») du 9 mars 2004, qui accroît les moyens propres à l'enquête de police dans tout un ensemble de matières, pas seulement liées à la répression de la grande criminalité.

L'avalanche normative n'est toutefois pas propre à la France. A coup sûr, la France participe à un mouvement international de réélaboration législative visant d'une part à accroître les moyens des organismes policiers et judiciaires et d'autre part à accroître les capacités de recherche et de répression du crime. La procédure pénale est profondément modifiée, les modes de faire de l'organisation policière sont également visés par les changements législatifs.

Ces dispositifs ont été partout décriés comme donnant prise à une multiplication de la police d'ordre, d'une police répressive à rebours des politiques de prévention ou de partenariat, essentiellement en charge du quadrillage des pauvres, des enfants d'immigrés et des personnes vivant en zones urbaines sensibles, ces trois groupes étant bien entendu non exclusifs les uns des autres. D'autres observateurs, parmi lesquels je me rangeais volontiers, exprimaient de sérieux doutes face à la consistance de ce prétendu tournant « *law and order* ». Pour trois raisons :

- L'échelle historique : en réalité, tous les indicateurs indiquent un tournant législatif à partir de 1993, accompagné d'un point d'inflexion vers la hausse d'un certain nombre d'indicateurs : délinquance et surtout poursuites judiciaires des mineurs ou jeunes majeurs, plaintes pour violences policières illégitimes, contentieux d'outrage et rébellion, et dans une moindre mesure les atteintes aux personnes ;

- L'échelle bureaucratique : la conviction selon laquelle l'intervention d'un seul ministre de l'Intérieur pût bouleverser les modes d'intervention et d'action de l'ensemble de ses agents (les policiers) contredit les lois les plus attestées de la lourdeur bureaucratique de telles institutions et suppose que quand un ministre décide, la réalité sociale tout entière s'y plie ;
- L'échelle sociologique : de la même manière, la conviction que le ministre puisse subitement faire accroître la capacité de ses agents à pénétrer, à des fins répressives, les milieux de la délinquance de masse passe sous silence, en réalité, le très faible indice de pénétration de la loi dans ces milieux sociaux.

Trois ans après l'arrivée du ministre en question et quelques mois après l'entrée en vigueur de quelques unes des lois évoquées ci-dessus, je voudrais tester les hypothèses que je viens d'évoquer. Pour cela, je prendrai appui sur une étude quantitative que j'ai récemment publiée¹, consacrée à un indicateur fort de la tension police / clientèles, l'ensemble des infractions aux agents de la force publique. J'évoquerai également deux autres études de terrain, qualitatives cette fois : suivi d'un groupe de « jeunes connus des services de police » entrés en rébellion collective contre l'ordre politique et les institutions répressives de leur commune ; suivi durant le printemps 2004 de patrouilles de police (essentiellement Brigades anti-criminalité, policiers en civil employés à la répression de la petite délinquance).

Je me concentrerai par ailleurs sur un aspect particulier, celui de la discrimination à l'égard des minorités visibles, qui est l'un des points les plus controversés actuellement en France, un point d'épreuve de la critique adressée au tournant « *law and order* ».

1. Une révolte et ses enseignements

Première enquête : la ville de Dammarie-lès-Lys en grande banlieue parisienne, caractérisée par la co-existence, pour ainsi dire en rase campagne, d'un riche centre-ville et de cités périphériques caractéristiques des zones urbaines sensibles. En décembre 1997, la ville s'était vue l'objet d'émeutes provoquées par la mort d'un jeune de 17 ans, Abdelkader Bouziane, au volant de la voiture de sa mère, d'une balle tirée dans la nuque. L'auteur du tir était un policier, acquitté par la Cour d'appel d'Orléans en décembre 2001.

Fin mai 2002, deux résidents de la ville de Dammarie-lès-Lys trouvent la mort. Le premier, Xavier Dhem, un jeune Métis âgé de 23 ans, est tué d'une balle tirée en pleine tête par un policier, qui répliquait au tir commis par la victime sur son collègue. Les deux policiers étaient intervenus au domicile du jeune et de son grand-père, et le premier avait accueilli les policiers, selon les informations au demeurant assez confuses dont on dispose, d'un tir de carabine à plombs. Le second, Mohammed

¹ Les versions courtes (4 pages) et longues (108 pages), ainsi qu'une version en anglais, sont téléchargeables sur www.cesdip.com.

Berrichi, un jeune âgé de 28 ans et d'origine marocaine, chuta de son scooter, qu'il tentait de maîtriser, sans casque, dans les rues sinueuses de la vieille ville, lors d'une brève course-poursuite avec des policiers de la Brigade anti-criminalité locale qui l'avaient pris en chasse quelques minutes plus tôt. Mohammed Berrichi est le frère du président en titre d'une association de quartier, « Bouge qui Bouge », association fragile à vocation à la fois culturelle (elle propose des ateliers de hip-hop aux plus jeunes) et para-scolaire (aide aux devoirs), installée dans un local de la barre de logements dite du « Bas-Moulin », concédé à titre gracieux par l'Office départemental HLM.

La mort des deux jeunes hommes en 2002 fut suivie d'une mobilisation politique, qui prit les élites politiques locales à contre-pied, selon toute apparence convaincues du choix de la solution émeutière par les jeunes. La pluralité des modes et des lieux d'expression de ce conflit empêche, malheureusement, d'en dresser la chronique exacte : initiatives militantes (manifestations, défilés, tractages, cortèges), batailles pénales (poursuites pour outrages, pour rébellion, pour diffamation), civiles (assignations, expulsions, référés) ou administratives (arrêtés municipaux dans l'intérêt de l'ordre public, et référés), des arènes institutionnelles (conseil municipal, campagnes électorales) ou associatives (réunions publiques, fêtes, soutien scolaire)... L'association du frère de Mohammed Berrichi prendra en charge l'essentiel du travail de mobilisation. L'inertie des habitudes de vie du Bas-Moulin commanda cette disposition : BqB, sise dans le local à vélo de 35m² de l'immeuble de la famille Berrichi, permet le rassemblement des maigres ressources nécessaires à la protestation : un toit, deux pièces, un réfrigérateur, un ordinateur, une imprimante, une photocopieuse.

Des moyens exceptionnels, du côté des autorités publiques, furent employés, à l'image de l'intervention d'un Groupe interrégional de police, une création par décret (mai 2002) du nouveau ministre de l'Intérieur. La barre d'immeuble qui cristallisait la protestation fut encerclée une journée durant par tout un ensemble de forces de police, accompagnée de contrôles d'identité aux portes des habitants de la barre, et expulsion par voie d'huissier du petit local associatif². Le ministre de l'Intérieur justifia cette intervention en ces termes : « Les forces de l'ordre doivent reconquérir le terrain qui a été abandonné. Prenons un exemple. Il y a une cité, à Dammarie-lès-Lys, où la police et la gendarmerie n'avaient plus le droit de cité, justement. On y avait peur depuis des années. Le GIR de Seine et Marne y a été il y a quelques jours. Ça été décevant sur le plan pénal. Mais pour ceux qui y habitent, et l'immense majorité sont des gens honnêtes qui ne demandent qu'une seule chose, c'est vivre tranquillement : tout d'un coup ils se sont dits, 'on n'est plus abandonnés' ».

² Décision confirmée par le TGI de Melun, mais cassée le 18 juillet par la Cour d'appel de Paris. Curieusement, cette dernière décision ne fut pas transmise à l'OPHLM, dirigé par le maire UMP d'une commune voisine de Dammarie. Le temps pour l'huissier (le 25 juillet) de déposer le jugement en mairie (l'acte vaut alors assignation), de convenir de la date de la restitution (le 29), et l'héroïque local à vélos sera détruit par un incendie volontaire (le 27...).

En réalité, et contrairement à ce qu'il affirmait, ce n'était pas un GIR qui fut engagé ce jour-là, mais une opération presque banale, une opération de routine : parce que du matériel municipal avait été volé lors d'une fête, le maire avait demandé au procureur de la ville une vaste opération de contrôle dans la barre d'immeuble. Le procureur avait donc dépêché une opération de contrôles d'identité dite préventive, opération « coup de poing » que rend désormais possible l'art. 78-2-2 du Code de procédure pénale, issu de la Loi sécurité quotidienne adoptée le 11 novembre 2001. Nul besoin, donc, de convoquer les nouveaux GIR pour déployer ces démonstrations de puissance : les anciens dispositifs suffisent. Retenons ceci : *disproportion des moyens* (env. 250 agents en tenue de maintien de l'ordre, des tireurs d'élite cagoulés sur le toit de l'Intermarché d'en face, station de deux policiers tous les dix mètres durant toute la semaine en bordure du trottoir qui longe la Barre du Bas-Moulin), *continuité des rapports de routine*³.

Conclusion intermédiaire :

- La focalisation de l'attention sur la parole ministérielle est l'un des mécanismes par lesquels le ministre assure son magistère, mais a peu à voir avec la réalité des moyens employés ;
- Ce qui se donne à voir comme une intervention exceptionnelle ne l'est pas. Relève de la routine des moyens policiers. Se pose bien entendu le problème du partage de la routine et de l'exceptionnel. Une telle opération, il y a vingt ans, serait apparue routinière. Nous retrouvons le problème de l'échelle historique des phénomènes dont nous parlons.
- Soulignons également l'échelle spatiale, dans notre cas, et la force de la relation entre le pouvoir local et le Parquet, pourtant censé exécuter une politique nationale. De ce point de vue, conjonction d'une décision locale et d'un bruit de fond favorable.

Par ailleurs, de nombreux jeunes de la Barre d'immeuble furent visés par des procédures d'outrage et rébellion dressées à leur encontre par les policiers. Les jeunes ainsi visés déplorèrent un détournement politique de cette incrimination pénale, qu'ils tenaient pour l'incarnation de l'inéquité flagrante des rapports entre les institutions répressives et ceux qu'elles tiennent pour leur clientèle.

Retenons trois éléments de ces épisodes, dont il faut souligner qu'ils ne sont en aucun cas clos à l'heure actuelle :

- La forte indépendance spatio-temporelle des événements policiers : les événements que nous venons de décrire s'enkystent dans un ensemble de données redevables de l'agencement local des pouvoirs publics (jamais le député-maire d'une commune de proche banlieue parisienne n'aurait une telle relation au Parquet, par exemple), ainsi que dans une histoire singulière, celle marquée par la mort de Bouziane en 1997 et les conséquences

³ Et pâleur, en effet, des trophées judiciaires : quelques grammes de cannabis saisis, deux étrangers en situation irrégulière.

historiques de cet événement. Les événements que nous venons de décrire relèvent d'une sorte de micro-histoire parfaitement locale, dans laquelle les dispositifs pris par N. Sarkozy n'interviennent que de loin en loin, comme un bruit de fond ;

- L'apparente dépendance politique du domaine policier : nous voulons indiquer par là que l'activité policière est fortement soumise aux contingences politiques locales, et notamment à la relation entre les pouvoirs locaux (le maire) et les autorités judiciaires locales (le parquet) ;
- La cristallisation de la conflictualité police/clientèle autour de deux types d'infraction : l'accusation de violence policière formulée par les jeunes, l'accusation d'outrage, rébellion ou violence formulée par les policiers. Ces deux infractions en miroir ont ceci de commun que d'une part la dernière serait employée aux fins de se disculper de la première et que, d'autre part, ce serait principalement des personnes issues de l'immigration maghrébine qui seraient les auteurs principaux des premières et les victimes électives des secondes.

C'est aux fins d'approfondissement de ces éléments que je présente la seconde partie de cet exposé.

2. Les outrages, rébellions et violences : vérifications (partielles) des hypothèses

Nous avons collecté un échantillon de plus de 1500 affaires jugées de 1965 à 2003 d'un TGI de la grande périphérie parisienne⁴. Les données sont relatives à 1228 prévenus d'IPDAP jugés au tribunal correctionnel (parmi lesquels 661 prévenus d'IPDAP « seules », sans infraction délictuelle jointe), auxquelles s'ajoutent 225 prévenus jugés au Tribunal pour enfants et 149 prévenus jugés en Cabinet de juge des enfants. Les données ont été recueillies sur trois mois de pleine activité du TGI (les mois de mars, juin et octobre), à partir des feuillets d'audience, qui laissent apparaître les renseignements suivants :

N° Dossier	Prévenus	Infractions	Mode de jugement	Décision du tribunal
N° (éventuelle comparution Immédiate)	Nom Prénom Date et lieu naissance Libre / Libre sous escorte / Détenu pour autre cause	IPDAP Infraction jointe éventuelle. Date des faits.	Contradictoire / Défaut (ou itératif défaut) / Contradictoire à signifier	- décision pénale (relaxe / prison ferme / prison avec sursis / amende / épreuve), - décision civile éventuelle (partie civile éventuelle ; dédommagements ; dépens)

Ces documents ne mentionnent pas de renseignements sur le lieu de constat des infractions, ni sur les condamnations antérieures des prévenus ni leurs caractéristiques socio-professionnelles et conjugales, éléments dont les travaux ont pourtant montré qu'ils sont des déterminants majeurs des peines prononcées⁵. Nous tenterons toutefois de combler cette dernière lacune. Pour l'heure, nous analyserons les évolutions générales du phénomène, les données relatives aux prévenus, les décisions pénales et enfin les décisions civiles.

a) Autonomie ou hétéronomie de cette infraction ?

Premier élément : on observe une augmentation forte de l'ensemble de ces infractions à partir des années 1990, considérable à partir de 1999 (cf. fig. 1). L'évolution des IPDAP jugées au TGI de 1965 à 2003 montre une croissance indubitable du nombre de prévenus, croissance très soutenue à partir de 1995 (de 16 à 20 affaires mensuelles de 1995 à 1999), et plus soutenue encore à partir de 2000 (de 30 à 37 affaires de 2000 à 2003). Chez les mineurs, les effectifs les plus nombreux se rencontrent à la fin des années 1990 pour se tasser au début des années 2000.

⁴ Les auteurs expriment toute leur reconnaissance à l'égard du président du TGI et du Procureur pour avoir facilité les recherches dans les archives du Tribunal. La recherche a été menée sur fonds propres du CESDIP.

⁵ Voir en particulier, sur la « trajectoire institutionnelle des clientèles », BARRE, M.-D., 2003, *Interpellés hier, aujourd'hui et demain. Analyse des séquences de mises en cause dans les procédures de police judiciaire*. Déviance et société, 27, 2, 131-159. Sur la force du facteur social dans les peines prononcées : AUBUSSON DE CAVARLAY, 1985, *Hommes, peines et infractions. La légalité de l'inégalité*. L'Année sociologique, 35, 275-309.

Cela signifierait, en première approche, que les événements que nous avons décrits s'enracinent dans une historicité locale très prégnante : les deux décès et la mobilisation politique de 2002 s'inscrivent dans un contexte où les IPDAP jugés au tribunal compétent ont atteint leur apogée. Et l'on peut tout aussi bien soutenir cette argumentation, également, en ce qui concerne l'année 1997. Du reste, si l'on rapporte ces évolutions brutes à la population générale, on peut en effet constater une forte augmentation des IPDAP sur la fin des années 90, début des années 2000 (fig. 2). Si le « taux de délinquance » augmentait également sur cette dernière période, elle ne le fit pas aussi fortement.

Toutefois, cette analyse ne saurait être tout à fait admise. En effet, si sur le même ressort judiciaire les évolutions sont parfaitement désynchronisées en ce qui concerne les deux courbes d'ILS (en pointillés) et d'IPDAP (histogrammes), si elles le sont également en ce qui concerne les atteintes aux biens, elles semblent relativement parallèles en ce qui concerne les atteintes aux personnes (figure 3). Cela est confirmé par une haute significativité du coefficient de corrélation (corrélation de Pearson : 0,92), ce que manifeste la mise en correspondance graphique des valeurs IPDAP et des valeurs atteintes aux personnes (figure 4). Le fait qu'existe une corrélation entre deux phénomènes de même nature (les préventions d'infractions commises à l'encontre de policiers et de celles commises sur population générale) n'est pas surprenant en soi. Ce qui l'est plus, et qui donne en réalité tout son pouvoir explicatif à la corrélation entre ces deux ensembles de données, est que l'on ne trouve pas de corrélation avec deux autres ensembles tout aussi proches : celui des ILS et celui des atteintes aux biens. La corrélation ne « fonctionne » donc pas seulement d'un point de vue statistique : elle est bien dotée d'une vertu sinon explicative, du moins illustrative du phénomène en question.

Sur le long terme, l'évolution des IPDAP ne peut être dissociée de celle des atteintes aux personnes : les atteintes à l'encontre des policiers semblent « indexées » aux atteintes à l'encontre des personnes. Même les valeurs exceptionnelles, celles des années 2000-2003, qui sont les points aux coordonnées les plus élevées, ne se trouvent pas particulièrement déportées vers la droite de l'axe des abscisses, ce qui signifie que les années de crue des IPDAP jugées sont tout autant les années de crue des atteintes aux personnes jugées. On peut ainsi formuler l'hypothèse que les IPDAP sont l'écume de faits de violence plus généraux ou plutôt (car on sait que les atteintes aux personnes ne sont que rarement des coups et blessures) sont l'écume de la rugosité nouvelle des relations sociales, pour reprendre le terme pertinent de Philippe Robert (2002). La part « politique » (entendons par là : irréductible aux évolutions de la délinquance) dans ces phénomènes est donc minime, marginale. La même analyse peut être formulée en ce qui concerne la part des enfants de l'immigration maghrébine dans ces données.

b) Les IPDAP selon les groupes d'ascendance

Nous avons procédé au codage des noms et lieux de naissance pour constituer ce que, faute de mieux, nous appellerons ici des « groupes de provenance et de consonance »⁶. Groupes de provenance : les prévenus nés en Afrique sub-saharienne et ceux nés dans les départements et territoires d'Outre-Mer forment les deux groupes « nés Afrique » et « nés DOM-TOM ». Groupe de consonance : les prévenus portant des patronymes arabes et ceux nés au Maghreb forment le groupe « Maghrébins », bien qu'une partie d'entre eux relèveraient plutôt du groupe « Afrique », également constitué par les consonances, tout comme les groupes « Europe du sud » et « Europe de l'est ». Le groupe « Autres » est un groupe résiduel, qui rassemble tous les noms de consonance française et que l'on ne retrouve pas dans les autres groupes.

Sur l'ensemble de notre période, 18% des prévenus relèvent de notre groupe « Maghrébins », 11% du groupe « Europe du sud », 8% des groupes « Afrique + nés Afrique + DOM-TOM » et 54% du groupe « Autres ». Sur la dernière décennie, en revanche, la part du groupe « Autres » tombe à 40% du total, et celles des groupes « Maghrébins » et « Afrique + nés Afrique + DOM-TOM » s'élèvent à 25% et 20% respectivement. Cette évolution est bien entendu nourrie des évolutions démographiques considérables du département. Mais une vue plus précise sur les classes d'âge laisse apparaître la part actuelle considérable des jeunes prévenus du groupe « Maghrébins ». Il est indéniable, à cet égard, que le groupe des jeunes descendants de l'immigration maghrébine cristallise une part considérable de la conflictualité avec les policiers. La part de leurs homologues plus âgés est également loin d'être négligeable.

Par ailleurs, cette forte représentation s'accompagne d'une sévérité accrue de la part du tribunal, comme en atteste le tableau 1.

⁶ En France, la loi n'autorise pas la collecte par recensement d'autres informations que celle, dichotomique, de étranger/national. On ignore donc dans les enquêtes administratives générales l'origine ou le groupe d'appartenance éventuellement revendiqué, des personnes ; C'est pourquoi j'ai du, dans ces données d'enquête, procéder au codage des groupes.

Tableau 1

	Emprisonnement ferme	Emprisonnement sursis	Amende	Suspension PC	TIG	Total	Valeurs
« Autres »	11%	36%	49%	2%	1%	100%	n=318
« Europe sud »	18%	30%	51%	0%	1%	100%	n=77
« Europe est »	33%	25%	42%	0%	0%	100%	n=12
« Maghrébins »	27%	30%	41%	1%	2%	100%	n=128
« Afrique »	22%	29%	44%	2%	2%	100%	n=45
Nés Afrique	16%	40%	44%	0%	0%	100%	n=25
Nés DOM- TOM	8%	50%	42%	0%	0%	100%	n=12
Total	17%	34%	47%	1%	1%	100%	n=617

NB. Les effectifs totaux portent sur les prévenus d'IPDAP seules, défalqués des prévenus de groupes pourvus de moins de dix individus.

Comment expliquer cette discrimination statistique ? Premier élément : la distribution différente des types d'infractions jugées selon les groupes, et la plus grande fréquence des infractions de violence et d'outrage-rébellion parmi les prévenus du groupe « Maghrébins » (cf. 2c). Le tableau 2 en atteste sans nuance.

Tableau 2

	Outrage	Rébellion	Outrage- rébellion	Toutes violences	Total	Total
« Autres »	68%	6%	16%	10%	100%	n=310
« Europe sud »	71%	4%	18%	6%	100%	n=77
« Europe est »	60%	30%	10%	0%	100%	n=10
« Maghrébins »	48%	11%	25%	17%	100%	n=119
« Afrique »	50%	20%	25%	5%	100%	n=46
Nés Afrique	27%	18%	41%	14%	100%	n=22
Nés DOM-TOM	75%	0%	25%	0%	100%	n=12
Total	62%	8%	20%	10%	100%	n=596

NB. L'effectif total est celui des IPDAP sans infractions jointes (1965-2003), défalqués des groupes à sujets < 10 et des infractions d'incitation à la rébellion ou la violence.

Deuxième élément : l'introduction du « temps réel » : les ressortissants du groupe « Autres » comparaissent proportionnellement moins souvent que ceux du groupe « Maghrébins » en CAS (cf. 3a) ; mais cette explication n'embrasse jamais que le sixième de la population concerné (106 CAS/661 IPDAP seules) : la plupart des prévenus d'IPDAP seules comparaissent en contradictoire.

Si l'on isole les 422 prévenus (tous groupes) jugés en contradictoire, on note une surreprésentation (statistiquement significative) des prévenus du groupe « Maghrébins » condamnés à une peine de prison ferme, et à l'inverse une sous-représentation des prévenus du groupe « Autres » : 24% des prévenus du groupe « Maghrébins » en contradictoire écotent de peines d'emprisonnement ferme (n=18), contre 7% des prévenus du groupe « Autres » (n=15). Et si l'on examine les caractéristiques de ces 18 « Maghrébins » et 15 « Autres », on constate que 12 des 18 « Maghrébins » ont été jugés en comparution immédiate (CI), contre 2 des 15 « Autres ».

La comparution immédiate était alors (avant la loi Perben I) un mode de comparution prévu pour des délits appelant des peines au moins égales à deux ans d'emprisonnement, un an en cas de récidive. Sachant que la récidive multiplie par deux la peine prévue, on peut affirmer que ceux qui comparaissent en CI pour des délits d'outrage, rébellion ou outrage-rébellion (peines prévues = 6 mois) sont par définition jugés « en récidive ». Or, des 15 « Autres » condamnés à des peines de prison ferme, 6 comparaissent pour ces délits, mais aucun en CI. A l'inverse, des 18 « Maghrébins », 10 comparaissent pour ces délits, parmi lesquels 6 en CI. La discrimination entre les deux groupes s'expliquerait ainsi par une surproportion des prévenus jugés « en récidive » au sein du groupe « Maghrébins ». Cette explication est, au-delà des faibles effectifs, à avancer avec prudence : rien ne peut être dit de ceux jugés « en récidive » pour les infractions de violence ; et il existe peut-être un autre niveau de discrimination, qui verrait les jugés « en récidive » comparaître de manière différentielle selon qu'ils relèvent du groupe « Maghrébins » ou qu'ils relèvent du groupe « Autres » (cf. tableau 3).

Tableau 3
Répartition par groupes et par IPDAP des prévenus jugés
en comparution immédiate

	Outrage	Rébellion	Outrage et rébellion	Total
« Autres »	5		2	7
« Europe Sud »	1		2	3
« Maghrébins »	6	1	6	13
« Afrique »	1	1	1	3
Nés Afrique		1		1
Total	13	3	11	27

Ne négligeons pas, enfin, les facteurs exogènes à nos données. On sait que le chômage est l'un des facteurs majeurs de partage entre l'enfermement ferme et les autres peines. Or, notamment pour les tranches d'âge dont il est question ici, l'inactivité frappe au premier chef les jeunes issus de l'immigration maghrébine : il ne serait alors pas surprenant de constater que les discriminations sociales jouant

leur rôle, la mécanique judiciaire consacre ainsi dans son ordre propre les discriminations sociales venues d'ailleurs.

c) Parties civiles et discriminations

Les constitutions de partie civile dépendent à la fois de la nature de l'infraction jugée et des groupes de prévenus. L'outrage-rébellion est l'infraction à laquelle elles sont associées de manière statistiquement significative. Or, l'outrage-rébellion est le groupe d'infractions plus fréquent chez les prévenus du groupe « Maghrébins » que chez ceux du groupe « Autres ». Sans surprise, le groupe « Maghrébins » est surreprésenté parmi les personnes visées par les PC.

L'appartenance au groupe « Maghrébins » multiplie la probabilité de PC par 3 (par rapport à « groupe 'Autres' jugé pour outrage seul ») ; la comparution pour « outrage-rébellion » par 2 ; la comparution immédiate par 2. Mais la combinaison des deux premières modalités (outrage-rébellion + Maghrébins) produit un facteur récessif : si le fait de relever du groupe « Maghrébins » et « l'outrage-rébellion » élèvent la probabilité des PC de facteurs respectifs de 2 et 3, la combinaison des deux modalités ne porte pas à 6 le facteur multiplicateur, mais à 3,2.

L'interprétation de cette combinaison tendrait à montrer que les constitutions de PC sont plus motivées par le souci de voir le prévenu condamné que par le dédommagement pécunier. Tout se passe comme si, lorsque le futur prévenu se trouve relever du groupe « Maghrébins » et être jugé pour « outrage-rébellion », les policiers n'estiment pas devoir renchérir : anticipant une condamnation et, *a fortiori*, une poursuite, ils ne se constituent pas PC.

Conclusion

Ces données indiquent de manière indubitable (en ce qui concerne le tribunal compétent sur la zone des événements politiques que nous avons décrits) une forte augmentation, accrue à la fin des années 1990, de la conflictualité policière, ainsi que de la sévérité judiciaire. Mais l'augmentation de ces phénomènes reste en très grande partie rapportée, par corrélation, aux évolutions de la délinquance ; elle ne serait que marginalement, épisodiquement, et sur un volume limité, l'expression d'une conflictualité politique entre policiers et clientèles.

Il ressort de l'analyse des données par groupes d'ascendance que les enfants de l'immigration maghrébine occupent une forte part dans la conflictualité policière, sans que l'on sache exactement si cette surreprésentation par rapport à la population générale est aussi une surreprésentation par rapport à la population des personnes gardées à vue pour toutes causes d'infraction, ou encore fichées au STIC, par exemple.

Toujours est-il que ces prévenus issus de l'immigration maghrébine sont plus souvent que les autres destinataires de peines de prison ferme ; mais cette discrimination est largement imputable à la structure différentielle des infractions jugées selon les groupes. Plus précisément encore, il semble que les policiers se constituent plus volontiers partie civile lorsque le prévenu est d'origine maghrébine. Des éléments indiquent qu'ils souhaitent par là, surtout, obtenir la condamnation pénale de la personne poursuivie, plutôt que le dédommagement pécunier qui est lié à la reconnaissance par le tribunal de la partie civile.

Tout ceci trace en réalité deux ordres de conclusion.

En ce qui concerne la « reprise en main des quartiers » depuis 2002, les données agrégées laissent apparaître une indifférence certaine des phénomènes judiciaires aux événements politiques. Tout dépend, néanmoins, de l'échelle d'observation considérée : ce que nous avons souligné au cours de la seconde partie ne retire rien à ce que nous avons décrit de la texture des conflits politico-policiers dans une ville particulière à la suite d'un événement particulier. Il faut ici insister sur la notion de conjoncture locale : la sociologie de la décision publique, également la sociologie des organisations, nous ont légué l'enseignement majeur selon lequel tous les acteurs, y compris les représentants du pouvoir central comme le préfet, doivent négocier leurs pouvoirs. Tout dépend donc de l'équilibre des forces locales, lui-même fortement dépendant des conjonctures locales.

Par ailleurs, en ce qui concerne de manière plus générale la question de la discrimination et du complexe police/justice, soulignons cette fois non plus les jeux d'échelle, mais les jeux de perspective. Que reste-t-il alors des discriminations apparentes, une fois passées au tamis des tris d'ordre deux ou trois ? La force des apparences, justement. On s'indigne, entrant dans une salle d'audience, de la sur-représentation apparente des fils d'immigrés maghrébins. Mais, en ce qui concerne les infractions étudiées ici, le regard est déjoué par l'analyse. Ce que l'on voit depuis la salle d'audience, le juge, de l'autre côté de la barre, ne semble pas le voir. D'un côté, le spectateur voit des fils d'immigrés maghrébins. De l'autre, le juge sanctionne des actes et des trajectoires pénales. Le juge enregistre et consacre dans son ordre propre des inégalités produites ailleurs, que le parquet et la police sont venus déposer à la barre. A l'épreuve des regards portés sur le monde, si nos données contestent l'injustice, elles ne peuvent nourrir d'autre sentiment que celui de l'inégalité.



La participation des citoyens : vision et actions ministérielles

Par **Danny JOHNSON**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Consultation et mobilisation des citoyens

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette communication présentera le cadre théorique proposé par le ministère de la Sécurité publique en matière de participation des citoyens en ce qui concerne la sécurité publique, donc sa propre sécurité. D'où vient ce cadre de référence? Pourquoi consulter les citoyens? Qui est le citoyen? Quels sont les objectifs visés et les résultats anticipés? Sera ensuite tracé des parallèles avec les outils existants qui peuvent nous permettre de consulter de manière plus efficace et avec encore plus d'acuité afin d'atteindre les objectifs visés. Enfin, des pistes d'action pour l'avenir seront proposées.

Participation des citoyens

Vision et actions ministérielles

Danny Johnson

Organisation et pratiques policières
Ministère de la Sécurité publique



Participation des citoyens

- Actions ministérielles
 - Politique ministérielle sur l'approche de police communautaire
Vers une police plus communautaire
 - Politique ministérielle en prévention de la criminalité
Pour des milieux de vie plus sécuritaires



Participation des citoyens

- **Cadre de référence**

- Quels citoyens doivent participer?
- Pourquoi faire participer les citoyens?
- Objectifs et résultats anticipés



Participation des citoyens

Qui est le citoyen?

- Corporatifs
 - Sociaux
 - Communautaires
 - Économiques
 - Municipaux (élus et administratif)
- Individuels



Participation des citoyens

- **Pourquoi faire participer les citoyens**
 - Service à la clientèle
 - Identifier les besoins
 - Répondre aux attentes
 - Clients et acteurs



Participation des citoyens

- **Objectifs et résultats anticipés**

- Information (besoins, attentes)
- Influencer et orienter l'action et les priorités des services de police
- Élaboration de stratégies globales de sécurité publique incluant des stratégies de prévention de la criminalité
- Meilleure sécurité des milieux de vie québécois



Participation des citoyens

- Le rôle du citoyen en sécurité publique

Il importe que le rôle confié aux différents partenaires soit significatif et qu'il dépasse le niveau consultatif. Il n'y aura de véritable partenariat que dans la mesure où les partenaires pourront non seulement influencer mais orienter l'action et les priorités d'intervention des services de police.



Participation des citoyens

- L'impact du citoyen corporatif en sécurité publique
 - **Partenariat;**
 - **Meilleure action préventive;**
 - **Meilleure analyse et compréhension élargie;**
 - **Mobilise davantage de ressources;**
 - **Coordonne plus efficacement.**



Participation des citoyens

- L'impact du citoyen individuel en sécurité publique
 - Perception de la sécurité – criminalité pas uniquement liée à la réalité
 - Besoins différents des problèmes réels et des besoins créés par la criminalité réelle



Participation des citoyens

- Cadre théorique
 - Lié aux deux politiques ministérielles
 - Tient compte des outils disponibles



Participation des citoyens

- Outils disponibles
 - Comité de sécurité publique de la Sûreté du Québec
 - Comité municipal de sécurité publique



Comité de sécurité publique (Sûreté du Québec)

Mandat

- Procéder à l'identification des priorités d'action du service de police
- Participer à l'élaboration du plan d'action semestriel de la Sûreté
- Participer au choix de l'emplacement du ou des postes de police
- Élaborer des critères d'évaluation de la performance de la Sûreté du Québec
- Évalue le rendement du directeur



Comité municipal de sécurité publique

Composition

- Représentants des organismes communautaires, des entreprises privées, des milieux scolaires et de la santé.
- Élus municipaux.
- Représentants du service de police.

Mandat

- Élaborer et implanter des stratégies globales de sécurité et des stratégies locales de prévention.

Fonctionnement

- Le comité identifie son mode de fonctionnement.



Participation des citoyens

Perspectives

- Davantage de participation
- Une participation de plus en plus active et non uniquement consultative
- Faut modeler et utiliser davantage les outils à notre disposition



Merci de votre attention

Danny Johnson

Direction de l'organisation et des
pratiques policières

Ministère de la Sécurité publique

www.msp.gouv.qc.ca

danny.johnson@msp.gouv.qc.ca





Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé

Par **Roger LACHANCE**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les citoyens producteurs de sécurité

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Depuis sa création en 1988, le Réseau québécois de Villes et Villages en santé n'a cessé de grandir en qualité et en nombre puisqu'il compte maintenant 140 municipalités, arrondissements et MRC membres représentant plus de 50 % de la population québécoise. Chacune d'entre elles réalise des projets très divers qui améliorent concrètement la qualité de vie de leurs citoyens, en s'adaptant aux besoins et aux ressources spécifiques du milieu. Seront expliqués les origines, la mission, le concept et les réalisations du Réseau sous l'angle de la production de sécurité.



Réseau québécois de Villes et Villages en santé

www.rqvvs.qc.ca

Mouvement démarré en 1986 par
l'OMS

Une stratégie de promotion de la santé:

- Qui intervient sur le cadre de vie plutôt que sur les personnes:
une bonne qualité de vie = une meilleure santé
- Qui mise sur le leadership (et l'imputabilité) des municipalités en matière de concertation et sur leur habilité à répondre aux besoins de leurs citoyens
- Qui veut favoriser l'équité entre les personnes par rapport à la possibilité de réaliser leur plein potentiel

Mission du RQVVS

- *Le Réseau Québécois de Villes et Villages en santé a pour mission de promouvoir et de soutenir, à travers tout le Québec, le développement durable de milieux de vie sains.*
- *Il mise, pour ce faire, sur les échanges et le partage entre les municipalités, sur l'engagement des décideurs municipaux en faveur de la qualité de vie et sur leur capacité à mobiliser leurs partenaires et les citoyennes et citoyens dans l'action concrète.*

Objectifs du réseau québécois

- Trois objectifs principaux:
 - ♦ Amener les décideurs du monde municipal à prendre conscience de l'importance de leurs décisions en regard de la santé et de la qualité de vie de leurs citoyens;
 - ♦ Les amener à travailler, en concertation avec des partenaires d'autres secteurs et avec des représentants des citoyens, à la réalisation de projets concrets, favorables à la santé et à la qualité de vie de leurs citoyens;
 - ♦ Favoriser l'entraide et l'échange d'information et d'outil entre les différents projets en cours dans les municipalités du Québec.

Les élus engagés et dynamiques choisissent de:

- Développer une vision globale et à long terme de leur communauté et de la gestion municipale
- Faire preuve d'un équilibre entre l'empathie et le sens de l'économie
- Comprendre les besoins évolutifs de leurs citoyens
- Rechercher le BMB dans tous les secteurs d'intervention municipale
- Prendre les bonnes décisions en matière de développement de la communauté
- Savoir les remettre en question pour réajuster le tir
- Évaluer systématiquement les résultats

Une communauté dynamique c'est :

- Un système social de personnes
- Vivant ou oeuvrant à l'intérieur d'un espace géographique précis
 - ♦ la Municipalité, le Village, la MRC
- Interagissant entre elles et partageant des valeurs communes liées au type de société qu'elles forment et au territoire qu'elles occupent

Des caractéristiques d'une municipalité en santé:

- Ses citoyens ont accès à de l'eau potable, de la nourriture, des logements de qualité;
- Ils se sentent en sécurité dans leur municipalité;
- Ils y ont accès à un travail qui les satisfait;
- Les jeunes ont envie d'y rester et d'y fonder leur famille;
- L'environnement physique y est bien respecté;
- Les groupes d'entraide y sont nombreux et bien articulés entre eux;

- Les activités culturelles y sont importantes et permettent de renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté;
- L'accès aux différents services publics et privés y est facilité pour tous les citoyens;
- L'activité économique y est importante et bien diversifiée;
- Ses citoyens participent aux décisions qui les touchent;
- Ils ont accès à des services de santé adéquats et sont de façon générale en bonne santé.

Les Capitaux à mettre en action

Les capitaux

- Le capital humain est constitué de l'ensemble des personnes de la communauté et tient compte de paramètres comme leur bien-être, leur instruction ou leurs habilités.
- Le capital économique correspond à la richesse financière et matérielle de la communauté.
- Le capital écologique fait référence aux ressources naturelles (eau, air, pêche...) sur lesquelles peut s'appuyer la communauté.

Les capitaux

- Le capital social est en quelque sorte le ciment qui lie les différentes composantes des communautés, qui favorise la paix, la sécurité et la santé, et qui fournit l'accès équitable à la nourriture, au logement, à un revenu adéquat et à un environnement propre et sûr.
- Le capital culturel est composé de l'ensemble des idées, des valeurs, des traditions, qui se transmettent ou se reproduisent et établissement des normes partagées par les membres de la communauté.

Les composantes fondamentales du développement des communautés en santé

- L'intervention met de l'avant des stratégies qui tendent à renforcer la capacité de la communauté.
- L'intervention s'appuie sur la participation des citoyens et citoyennes de tous les milieux de la communauté.
- L'intervention suscite des partenariats à l'intérieur des lieux de concertation locale (intersectorialité).
- L'intervention crée un climat propice à l'action.

La mise en place et la Gestion de la Qualité de vie



Caractéristiques d'une municipalité en santé



Des exemples d'actions concertées

- Charlesbourg: Protocole police maison du cœur
- Val-Senneville: Bon voisin, bon œil...(ilots de surveillance)
- Palmarolle: Traversée dangereuse (1ier cycle scol)
- Lac Beauport: Commission consultative de sécurité publique
- Sherbrooke: Dépistage de lieux et situations à risques
- Hull: Prévention à domicile
- Sillery: Programme P.A.I.R. personnes âgées vivant seules

Merci de votre attention

Roger Lachance fca
Ambassadeur du RQVVS



Une police moderne pour une ville moderne

Par Daniel LANGLAIS

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les cycles de l'innovation policière

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Le Service de police de la Ville de Québec est le fruit du regroupement de 6 Services de police à l'occasion de la fusion des 13 villes de la Communauté urbaine de Québec, en 2002. Regrouper un nombre d'employés comme celui-ci demeure un exercice difficile dans un contexte normal ce qui n'a pas été notre cas. En effet, l'intégration de nos ressources s'est faite en même temps que de nombreux autres Services municipaux d'importance soit les travaux publics, les loisirs, la culture, la protection contre les incendies, les finances, environ 20 Services, le tout dans un climat politique survolté, conséquence que la fusion était forcée par le gouvernement. À ceci, s'ajoute une loi sur la police qui a comme effet de refaire la carte policière, fixer les niveaux de service et volonté de mettre en place des organisations fondées sur les politiques ministérielles de police communautaire et de prévention du crime, le tout dans un contexte budgétaire des plus difficiles. Nous avons donc soumis au Comité exécutif de la Ville de Québec un projet de plan d'organisation fondé essentiellement sur la recommandation suivante : Développer une organisation policière : -Tournée vers le citoyen; -Imbriquée dans la structure municipale ; -Axée sur le partenariat ; -Inspirée des orientations ministérielles en matière de police communautaire et de prévention ; - Conforme aux exigences de la Loi sur l'organisation policière. Chacun de ces thèmes sera développé sur place.*



Une police moderne pour une ville moderne



Daniel Langlais
Directeur

Mai 2005

Bâtir une organisation à partir d'une vision

- La Ville de Québec, une ville qui dégage un profond sentiment de sécurité en tout lieu. La quiétude de Québec est un atout majeur et son Service de police est fier de contribuer à la préserver.
- La sécurité et le bien-être des citoyens: LA PRIORITÉ
- Le Service de police: une organisation moderne, à l'avant-garde, développée sur mesure pour une nouvelle ville.
- Le Service de police: la fierté des citoyens, des élus, de l'administration municipale et des gens qui le composent pour la qualité de ses services.

DES OBJECTIFS INCONTOURNABLES

- Développer une organisation policière:
 - Tournée vers le citoyen;
 - Imbriquée dans la structure municipale;
 - Axée sur le partenariat;
 - Inspirée des orientations ministérielles en matière de police communautaire et de prévention;
 - Conforme aux exigences de la Loi sur l'organisation policière.

Une centration unique: LE CITOYEN

- Mécanismes de consultation permanente;
(commission consultative - conseil d'arrondissement)
- Politique de sécurité urbaine;
- Accroissement de la présence policière;
- Amélioration de la visibilité;
- Relations plus conviviales...

Une organisation en harmonie avec la réforme municipale

- *Des valeurs partagées:*

- Accessibilité, qualité et efficience des services aux citoyens;
- Culture de partenariat;
- Culture éthique: intégrité, transparence, équité, imputabilité;
- Mobilisation du personnel, décentralisation décisionnelle...

Un axe de développement: LE PARTENARIAT

- Partage du pouvoir décisionnel;
- Implication à la commission consultative de sécurité urbaine;
- Mécanismes d'information et d'échanges permanents;
- Concertation...

Les orientations ministérielles en matière de police communautaire

- Quatre principes à respecter :
 - Le rapprochement avec les citoyens;
 - Le partenariat avec d'autres institutions;
 - L'approche de résolution de problèmes;
 - Le renforcement des mesures préventives...

Loi 19 sur l'organisation policière au Québec (niveau de service)

- Niveau 4 : une gamme de services étendus dans chacun des domaines suivants:

- Gendarmerie;
- Enquêtes;
- Mesures d'urgence;
- Services de soutien;

Des exigences réalistes, conformes aux besoins...

Un service commun

- Valeurs et orientations communes
- Processus de gestion uniformes
- Normes de qualité et d'éthique standardisées
- Une masse critique imposante

Services spécialisés partagés

- Un volume de travail permettant le développement et le maintien d'expertise
 - Consolidation d'activités spécialisées
 - Lutte au crime organisé
 - Services techniques et technologiques de support
 - Etc.
- Disponibilité et allocation des ressources en fonction des besoins et des priorités

Services locaux adaptés

➤ Prise en considération

- Des préoccupations des citoyens
- Des spécificités propres aux arrondissements

Quelques cibles stratégiques prioritaires

- Approche territoriale;
- Approche de résolution de problèmes;
- Décentralisation et renforcement des mesures préventives;
- Décloisonnement patrouille - enquête;
- Généralistes et spécialistes...

Approche territoriale

- Assignment plus permanente;
- Proximité;
- Suivi des événements qui surviennent sur leur territoire respectif;
- Enrichissement de la tâche...

Approche de résolution de problèmes

- Diagnostics locaux et métropolitains de sécurité - problèmes récurrents;
- Décloisonnement des activités de gendarmerie et d'enquête;
- Responsabilisation des policiers;
- Évaluation plus qualitative du travail policier;
- Émergence de solutions durables...

Décloisonnement patrouille - enquête

- Favoriser une meilleure circulation du renseignement...

Généralistes et spécialistes

- Un équilibre à atteindre;
- Des alliés dans des stratégies globales et communes d'intervention...

Plan d'organisation - Mode de conception

- Exigences ministérielles
 - Respect de la politique de police communautaire
 - Taux d'encadrement approprié
 - Cohérence dans la répartition des effectifs d'enquête
 - Etc.
- Analyse comparative
 - Projets antérieurs
 - Autres organisations
 - Recommandations d'études
 - Etc.
- Consultation
 - Différents ateliers de travail

Plan d'organisation - Orientations

- Variables considérées dans la détermination des besoins en effectif
 - Portrait de l'environnement
 - Territoire, population, profil socio-économique, analyse de la criminalité
 - Ressources du milieu
 - Ressources municipales
 - Choix organisationnels
 - Approche territoriale et résolution de problèmes
 - Décloisonnement patrouille – enquêtes
 - Révision des processus
 - Modes variés d'intervention
 - Apport des ressources humaines
 - Temps d'occupation moyen équilibré

Tout le monde y gagne

- Rapprochement du policier et du citoyen par la mise en place de l'approche territoriale;
- Mise en application de la politique de police communautaire accentuée;
- Postes de police offrant une gamme étendue de services et autonomes;
- Création de nouvelles activités policières (présence de policiers dans plusieurs écoles, par exemple);

Tout le monde y gagne

- Services spécialisés de pointe disponibles (maîtres-chiens; Groupe d'intervention, identité judiciaire, etc.);
- Mise en place d'un plan de mobilisation des ressources permettant des actions de masse concertées;
- Couverture du territoire améliorée par l'accentuation de la patrouille solo;
- Modes de fonctionnement standardisés et uniformes;
- Ajout de spécialistes dans le domaine de la prévention (criminologues, par exemple).

Tout le monde y gagne

- Enrichissement des tâches, responsabilisation et valorisation du personnel;
- Formation continue et développement du potentiel humain;
- Plans de carrière améliorés pour le personnel policier et civil;
- Implication active dans la révision des processus afin d'améliorer les méthodes de travail.

Conclusion et période de questions





Gestion des situations traumatisantes dans les groupes d'intervention tactique au Québec

Par **Cécile LECLERCQ**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Intensification de la réponse policière : le recours aux unités spécialisées

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Depuis quelques décennies, les méthodes en interventions policières ont dû s'ajuster aux nouvelles problématiques criminelles. La gestion de crise a alors pris une nouvelle orientation, amenant les intervenants des groupes d'intervention tactiques, dans le cadre de leurs fonctions, à être de plus en plus exposés à des situations ou événements traumatisants. Des dispositifs d'aide formels et informels ont alors vu le jour, permettant à un intervenant ou à l'ensemble d'une équipe de trouver de l'aide pour faire face à ces situations. Diverses interventions (programme d'aide au personnel, débriefing opérationnel, débriefing psychologique, soutien des pairs...) permettent ainsi à l'individu de se réapproprier l'expérience difficile en lui redonnant un cadre symbolique. L'utilisation de cette aide s'effectue en général sur un mode informel et le plus souvent au sein même de l'organisation policière, du fait d'une forte culture organisationnelle et d'une proximité des hommes dans leur organisation de travail. Cependant, des divergences de pratiques existent et semblent s'instaurer avec l'arrivée de jeunes recrues ou la qualification des gestionnaires.

Dans cette étude, nous définissons le **traumatisme occupationnel** comme un ensemble de perturbations (physique et psychologique) résultant d'un violent choc émotionnel dû à un ou des événement(s) spécifique(s) vécu(s) au cours des fonctions du policier durant lesquelles il a dû faire face à une situation « spéciale », pas forcément dans sa nature mais dans la signification qu'elle a eu pour lui.

Depuis plusieurs années, on constate une intensification des interventions des groupes spécialisés au Québec auprès de certains citoyens. Celle-ci modifie les relations établies entre la police et les citoyens mais aussi, le fonctionnement et la dynamique interne de ces unités. Bien que parler de santé mentale des policiers reste encore un sujet tabou, c'est sur ce sujet que va se structurer notre présentation, sur l'impact qu'ont ces interventions sur les policiers eux-mêmes et plus particulièrement, sur la gestion de ces situations vécues comme traumatisantes par les policiers des groupes d'intervention tactique au Québec.

Pour ce faire, quatre points vont être abordés. Tout d'abord une courte présentation de l'étude, ensuite, les principaux résultats en ce qui concerne la prévalence des événements traumatisants et la nature de ceux-ci, puis les modes de gestion (formes vs informels) mis en place et utilisés par les policiers dans ces groupes d'intervention tactique et pour finir quelques constats.

1- Présentation de l'étude

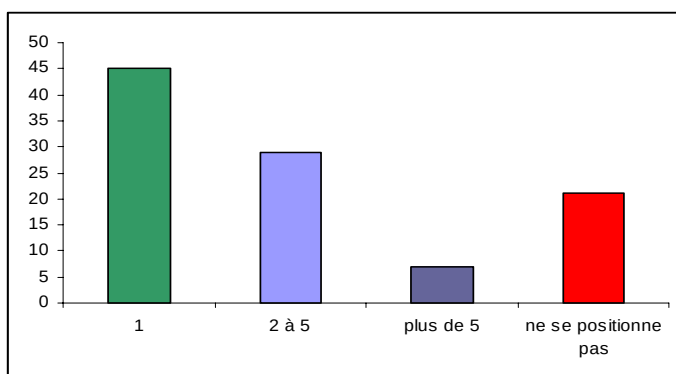
Cette étude s'effectue dans le cadre d'une thèse de doctorat en criminologie à l'Université de Montréal qui concerne plus globalement la gestion des traumatismes dans la police. Un des objectifs de cette recherche est de dresser le portrait des modes de gestion des événements traumatisants mis en place de manière formelle et informelle.

Notre population d'étude comprend les patrouilleurs, les enquêteurs et les groupes d'intervention tactiques de plusieurs organisations policières québécoises. Ici, nous présentons une partie de ces résultats qui portent sur un sondage effectué auprès de 31 répondants de deux groupes d'intervention tactiques : le Service de Police de la Ville de Montréal et la Sûreté du Québec de St Hubert. Actuellement, cette étude est toujours en cours, nous attendons l'accord du groupe d'intervention tactique de la GRC pour la poursuivre.

2- La prévalence et la nature des événements traumatisants

2.1- Prévalence des événements traumatisants

Ce sondage nous a permis de déterminer le taux de prévalence des événements traumatisants chez ces professionnels et de constater qu'un peu moins de la moitié (45%) des policiers ont vécu à ce jour un ou plusieurs événements traumatisants au cours de leur fonction. La répartition de cette prévalence se distribue de cette manière :



- 43% affirment avoir vécu un seul événement traumatisant,
- 29% 2 à 5 événements traumatisants,
- 7% plus de 5,
- 21% ne se positionnent pas sur cette fréquence

On constate ainsi que la plupart des policiers de ces unités affirment avoir vécu une seule situation traumatisante au cours de leur fonction. De plus, on s'aperçoit que le nombre de policiers ayant vécu plus qu'une situation traumatisante est inversement proportionnel au nombre de traumatismes. Par exemple, moins de 10 % des policiers affirment avoir vécu plus de 5 traumatismes.

Cependant, plus d'un répondant sur cinq ne se positionne pas sur cette fréquence, ce qui peut venir nuancer, dans une certaine mesure, les résultats présentés ci-dessus. En effet, les policiers sont en capacité d'énoncer la nature des événements vécus comme traumatisants mais ont cependant de la difficulté à quantifier le nombre d'événements exacts vécus au cours de leur carrière.

2.2 La nature des événements traumatisants

Concernant la nature de ces événements, il existe une relative diversité. Cependant, deux types d'événements sont davantage significatifs : fusillade avec mort du suspect (46%) et la mort d'enfant(s) (20%).

Nous vous présentons ici la typologie des événements vécus comme traumatisants pour les policiers des groupes d'intervention tactique :

- **Fusillade avec mort du suspect : 46%**
- **Mort d'enfant(s) : 20%**
- Intervenant tactique témoin ou accusé au criminel : 7%
- Accident automobile : 7%
- Décès d'un collègue au cours d'une intervention : 4%
- Suicide du suspect au cours de l'intervention : 4%
- Négociation avec un homme armé au cours d'une intervention : 4%
- Personne suicidée retrouvée en décomposition : 4%
- Difficultés techniques en plongée : 4%

Maintenant que nous avons décrit la nature et la fréquence de ces événements traumatisants, nous allons nous pencher sur la gestion de ces événements et plus particulièrement les modes ou les outils utilisés pour faire face à ces situations.

3- Les modes de gestion du ou des traumatisme (s) occupationnel (s).

Le sondage nous a permis de faire ressortir que 70 % des policiers reçoivent ou font appel à de l'aide sous deux formes : informelle et formelle, aussi bien à l'intérieur de l'organisation et qu'à l'extérieur de l'organisation.

De plus, dans 27% des cas où les policiers ont vécu des événements traumatisants, ceux-ci n'ont pas fait appel à de l'aide ou n'en ont pas reçu. L'analyse statistique nous a permis de déterminer que cette « non-aide » était associée à des interventions particulières : le décès d'enfant(s) et le suicide d'individu (au cours de l'intervention ou avant l'intervention). Ainsi, les policiers n'ont pas reçu d'aide ou en ont pas fait appel que ce soit sous un mode formelle ou informelle, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation policière.

3.1- Les modes informel vs formel de l'aide

Deux modes de gestion, sous une perspective systémique, sont à prendre en compte à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, en ce qui concerne la gestion des événements traumatisants :

* **Le mode formel** : il regroupe l'ensemble des structures d'aide et des directives organisationnelles permettant d'apporter de l'aide au policier ayant vécu un événement traumatisant dans le cadre de ses fonctions. Ces structures d'aide ou directives organisationnelles peuvent être internes à l'organisation comme le Programme d'aide aux Employés, ou, externe à l'organisation comme le recours à un professionnel privé (médecin, psychologue, etc.).

* **Le mode informel** : il se présente comme l'ensemble des processus et des réseaux sociaux qui se mettent en place de manière aléatoire, sans conditions ou procédures particulières. Ces processus et ces réseaux peuvent être internes à l'organisation policière comme le soutien des supérieurs hiérarchiques et le soutien des collègues de travail, ou, externes à l'organisation comme le soutien de la famille et le soutien des amis.

Pour clarifier la structure des modes de gestion des événements traumatisants des policiers, nous vous proposons ce tableau :

Modes / Contexte	Intérieur de l'organisation	Extérieur de l'organisation
Informel	Collègues Supérieurs hiérarchiques - Gestionnaires	Famille Amis
Formel	Programme d'Aide au Employés Débriefing psychologique	Professionnel privé (médecin, psychologue, etc.)

Nous allons maintenant nous attarder sur les pratiques de gestion de ces événements traumatisants vécus par les policiers des groupes d'intervention tactiques.

3.2- Les pratiques des policiers dans la gestion des événements traumatisants

Comme nous venons de le schématiser précédemment, différentes pratiques existent aussi bien au sein des organisations policières qu'à l'extérieur de celles-ci.

3.2.1- A l'intérieur de l'organisation

Au sein de l'organisation, on constate une gestion combinée du formel et de l'informel (comme vous pouvez le constater avec les pourcentages ci-dessous), ce qui n'est pas le cas à l'extérieur de l'organisation (nous le verrons plus tard).

En effet dans la majorité des cas, le mode formel prend la forme d'un débriefing collectif qui peut être suivi d'un débriefing individuel selon les circonstances de l'événement et l'approche du psychologue; sachant que ce débriefing peut donner suite à une prise en charge thérapeutique pour le policier affecté par cette situation dans le cadre du P.A.E¹.

Quant au mode informel, celui-ci s'impose dans la gestion des traumatismes. Il est surtout instauré comme un élément moteur du soutien par les supérieurs hiérarchiques puis ensuite par les collègues sous différentes formes (écoute, soutien, rétroaction).

Les résultats au sondage montrent ainsi que:

Dans 81% des cas, l'aide est proposée par l'organisation policière

*** La gestion formelle :**

- Dans 36 % des cas, le programme d'aide aux employés a été utilisé sous la forme de :

- débriefing psychologique collectif (91%)
- débriefing psychologique individuel (45%)
- entretien « thérapeutique » (5%)

*** La gestion informelle :** celle-ci a été initiée

- Dans 64 % des cas, par le ou les supérieurs hiérarchiques (soutien, écoute)
- Dans 23 % des cas, par les collègues (soutien, écoute, rétroaction)

¹ P.A.E : Programme d'Aide aux Employés

3.2.2- Les pratiques à l'extérieur de l'organisation

À l'extérieur de l'organisation, le mode informel domine pour les policiers qui utilisent cette aide extérieure c'est-à-dire plus d'un tiers de ceux ayant vécu un ou des événements traumatisants au cours de leur fonction. Cette aide informelle est associée à la famille et aux amis. Quant au réseau formel extérieur, nous constatons une très faible utilisation de celui-ci par les policiers (4%).

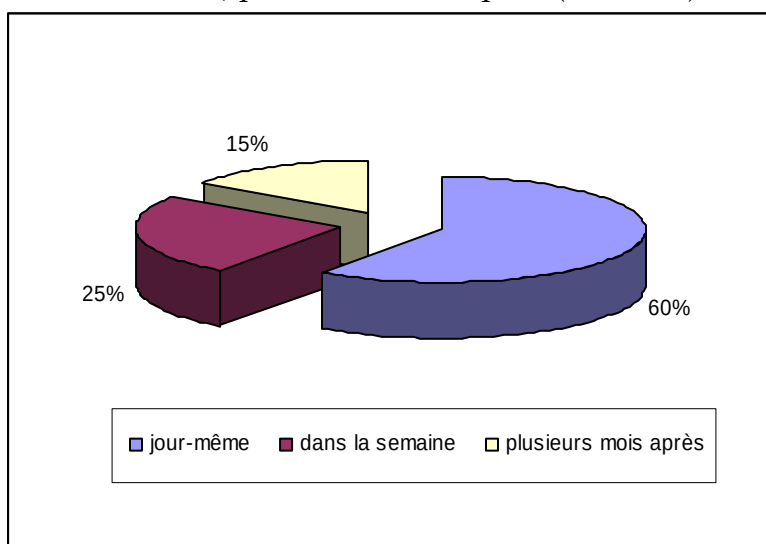
Les résultats du sondage montrent ainsi que:

- 39% des policiers ayant vécu une situation traumatisante font appel à de l'aide extérieure (formelle vs informelle) :
 - 59 % font appel à leur famille
 - 37% font appel à leurs amis
 - 4% font appel à un professionnel de l'aide

3.2.3- En général

D'un point de vue général, on s'aperçoit que dans la plupart des cas, l'aide est proposée rapidement. Dans 85 % des cas, celle-ci s'opère au plus tard dans la semaine qui suit l'événement. De plus, l'aide apportée est le plus souvent de courte durée lorsqu'elle se déroule sous un mode formelle : une seule rencontre avec un professionnel de l'aide.

- Dans 60% des cas, l'aide (formelle vs informelle) survient le jour même,
- Dans 25% des cas, dans la semaine qui suit l'événement
- Dans 15% des cas, plusieurs mois après (3-6 mois).



- Les rencontres formelles sont pour :
 - dans 83% des cas au nombre de 1,
 - dans 12% des cas de 2 à 5,
 - dans 6% des cas de 6 à 10.

3.2.4- Les perceptions des policiers sur l'aide informelle

Les policiers perçoivent comme satisfaisante la qualité de l'aide informelle qui leur est offerte. Ils qualifient à plus de 60 % comme aidante l'attitude que leurs collègues, leur famille, leurs supérieurs et leurs amis leur donnent. Cependant ces policiers notent, qu'à l'intérieur de l'organisation, il semble que les gestionnaires soient indifférents ou agissent « comme si de rien n'était » à certains événements vécus comme traumatisants par certains policiers, ces situations n'étant pas perçues comme tel par les supérieurs hiérarchiques.

Le sondage indique ainsi que :

- Les policiers qualifient aidante l'attitude de:
 - leurs collègues à 90%,
 - leur famille à 78%,
 - leurs supérieurs à 67% (29% trouvent qu'ils affichent de l'indifférence)
 - et de leurs amis à 61%.

4- Plusieurs constats

Brièvement, nous allons vous présenter quelques constats ressortant des résultats du sondage présentés ci-dessus.

Ainsi, nous constatons que les modes informels sont majoritairement utilisés par les policiers pour gérer ces situations traumatisantes que ce soit à l'intérieur de l'organisation ou à l'extérieur de l'organisation. Ceci peut s'expliquer par l'existence d'une forte culture organisationnelle dans le milieu policier et d'un contexte de travail spécifique au groupe d'intervention tactique : proximité des hommes dans leur travail (unité de 5), missions nécessitant entente et forte cohésion forte de groupe, etc.

Cependant nous constatons qu'il existe des divergences dans les pratiques :

- Certains événements sont davantage valorisés comme potentiellement traumatisant par l'organisation alors que d'autres non (selon les directives établies pour effectuer un débriefing psychologique). De plus, ces directives ne sont pas toujours suivies ou mises en place par les gestionnaires de service. Il est ainsi important que les gestionnaires ne sous-estiment pas l'impact de ces situations sur la santé psychologique des policiers.
- Les supérieurs hiérarchiques ont un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision d'utiliser ou non les modes formels selon leur perception de la situation, et leur style de gestion.
- La venue de jeunes recrues dans les groupes d'intervention tactique donne une nouvelle dimension au travail de ces unités. Les gestionnaires constatent une implication moins grande au sein du groupe, avec une nouvelle approche du travail et un sens professionnel qui se transforme.

Conclusion

Nous tenons à signaler que ces résultats ne sont que des pistes d'analyse. À ce jour, notre étude est toujours en cours, des entrevues auprès des gestionnaires et de intervenants tactiques vont nous permettre de valider ou non ces constats et d'en identifier d'autres. De plus, il est nécessaire de souligner que notre échantillon se limite actuellement à 31 répondants.

Cependant, cette étude nous a déjà permis de signaler qu'un bon nombre de policier vivent des événements qu'ils qualifient de traumatisants pour eux, et que certains (mort enfant, suicide) ne sont pas réellement pris en compte comme tel par l'organisation policière. Une sensibilisation des gestionnaires à ces événements, une modification des procédures, et la prise en compte de la souffrance des intervenants tactiques semblent nécessaires.



Le travail policier et les figures de l'utilisateur

Par **Valérie BOUSSARD** et **Marc LORIOU**

Mercrédì 1^{er} juin 2005
Communauté et usagers

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Ce projet de communication s'inscrit dans le prolongement d'une recherche collective sur les formes de construction sociale du stress relationnel et des pénibilités morales dans trois métiers en contact avec le public (infirmières, policiers et conducteurs de bus). Le mode d'entrée de cette étude était donc, d'une certaine manière, de comprendre comment, dans chacun de ces métiers, les agents en viennent à considérer leur travail avec les usagers comme satisfaisant ou non. Concernant plus particulièrement le travail policier, un des aspects qui est apparu comme tout à fait important était la capacité à imposer, dans l'interaction, un cadre qui rende légitime et valorisante l'action du policier. Le travail policier, est toujours menacé en effet de remises en causes diverses du fait du recours possible à la force, de la difficulté à évaluer le « service produit », de l'ambivalence des attentes d'un public hétérogène (plus de sécurité et d'efficacité et moins d'interventions coercitives), etc. Toute une littérature sociologique classique (Westley ; Skolnick, Bordua et Reiss, etc.) en a déduit que cela devait façonner chez les policiers une certaine « culture » ou « personnalité » faite de méfiance envers les non policiers, de goût pour le secret, de solidarité envers les pairs, etc. En décalage par rapport à ce type d'approche, notre objectif est d'étudier les formes de justification et de valorisation de soi dans le travail quotidien et les éléments qui le facilitent ou le rendent plus difficile. Cette recherche s'appuie sur l'observation prolongée de patrouilles de sécurité publique dans quatre commissariats français, sur des entretiens auprès de policiers et sur l'usage secondaire d'une enquête quantitative (menée par l'IHESI) sur les conditions de travail dans la police.

Cette communication s'inscrit dans le prolongement d'une recherche collective sur les formes de construction sociale du stress relationnel et des pénibilités morales dans trois métiers en contact avec le public (infirmières, policiers et conducteurs de bus)¹. Le mode d'entrée de cette étude était donc, d'une certaine manière, de comprendre comment, dans chacun de ces métiers, les agents en viennent à considérer leur travail avec les usagers comme satisfaisant ou non. Concernant plus particulièrement le travail policier, un des aspects qui est apparu comme tout à fait important était la capacité à imposer, dans l'interaction, un cadre qui rende légitime et valorisante l'action du policier. A ces yeux et, si possible, dans l'image qui lui est renvoyée par le public.

Cette recherche s'appuie sur l'observation prolongée de patrouilles de sécurité publique dans quatre commissariats français, sur des entretiens auprès de policiers et sur l'usage secondaire d'une enquête quantitative (menée par l'IHESI) sur les conditions de travail dans la police. Les commissariats étudiés présentent des situations assez variées. Deux se trouvent en grande banlieue parisienne. Pandore² est une grande ville comptant des quartiers aisés, mais aussi des quartiers difficiles, même si ce ne sont pas les plus réputés du département ; Serbourg comporte un grand quartier difficile souvent cité dans les médias à propos des « violences urbaines ». Dans ces deux commissariats, et surtout à Serbourg, les effectifs sont jeunes et le turn over élevé. Villedieu est une circonscription aisée de la petite couronne parisienne, la délinquance y est peu élevée et la moyenne d'âge des policiers est plus forte. Beaucoup de fonctionnaires y font toute leur carrière. Grandeville, enfin, se trouve en province et comporte plusieurs quartiers difficiles ainsi qu'une délinquance organisée assez importante. La proportion d'anciens est assez importante.

I - Faire reconnaître et légitimer l'action policière

Que produit le travail policier ? Des arrestations d'individus ayant commis des crimes et des délits, mais cela ne constitue qu'une faible part de l'activité quotidienne. De la paix publique, un sentiment de sécurité ? C'est ce qui est demandé, mais comment définir et mesurer un tel objectif (Manning, 1997) ? Un service à la communauté ? Parfois, mais tout ce qui sort du travail policier au sens strict est peu valorisé, surtout en France (Donzelot, 2003). Cette difficulté, pour les policiers, à justifier de leur travail peut les conduire à développer une représentation dramatisée et quasi-mythique de leur métier.

¹ Rapport de recherche réalisé par V. Boussard, Sandrine Caroly, Fabien Jobard, Cécile Leclerc, Marc Lorient et Delphine Plaza : « Constructions du stress, psychologisation du social et rapport au public : les cas des infirmières hospitalières, des conducteurs de bus et des policiers », dirigé par M. Lorient, Laboratoire Georges Friedmann (décembre 2004), soutenu financièrement par le ministère de la Recherche pour l'ACI « travail dans la fonction publique »

(consultable sur : http://www.cee-recherche.fr/fr/pdf_divers/rapports%20aci/Lorient.pdf)

² Les noms sont fictifs pour des questions d'anonymat.

Un travail difficile à évaluer

En 1950, la police enregistrait 190 000 plaintes pour vol. En 1992, ce chiffre est passé à 2 600 000 ! Du coup, le taux d'élucidation est passé de 36% à 14 %. Mais si l'on tient compte du fait que sur la période le nombre de gendarme et de policier a été multiplié par deux, on peut en conclure que le nombre moyen de faits élucidés par gendarme ou par policier a été multiplié par 2,85 ! (chiffres cités dans Lagrange, 2003). Cette situation est paradoxale : d'une part, la productivité moyenne de chaque gendarme ou policier a augmenté, mais dans le même temps, l'idée que la police est capable de supprimer la délinquance est de moins en moins tenable.

Dans ce cadre, la légitimité du travail policier doit d'autant plus être affirmée. Le travail policier, est toujours menacé en effet de remises en causes diverses du fait du recours possible à la force, de la difficulté à évaluer le « service produit », de l'ambivalence des attentes d'un public hétérogène (plus de sécurité et d'efficacité et moins d'interventions coercitives), etc. Toute une littérature sociologique classique (Westley ; Skolnick, Bordua et Reiss, etc.) en a déduit que cela devait façonner chez les policiers une certaine « culture » ou « personnalité » faite de méfiance envers les non policiers, de goût pour le secret, de solidarité envers les pairs, etc.

L'expérience de beaucoup de chercheurs ayant mené des recherches auprès de policiers, y compris la notre, conduit à tempérer ce jugement. Une fois assurés que nous n'avions pas d'attitudes particulièrement « anti-police », nous avons été en effet été bien intégré aux patrouilles observées, sans que se manifeste de méfiance particulière à notre égard. Au contraire, les policiers rencontrés ont été, le plus souvent, heureux de montrer et d'expliquer quel était leur travail. Plutôt qu'une culture du secret et de la méfiance (qui concerne plus l'administration centrale et le ministère de l'intérieur), il faudrait parler du sentiment, chez beaucoup de policiers, que leur travail n'est pas bien compris et reconnu par le public ; que celui-ci serait animé de préjugés ou d'idées fausses et surtout n'accepterait la contrainte que pour les autres (Masclanis, 2004). D'où la nécessité d'être solidaire, de valoriser la reconnaissance par les collègues plutôt que celle, perçue comme décevante, de l'extérieur. D'où aussi le fait de privilégier finalement aussi le plaisir immédiat de l'action au sein du groupe de pairs, le plaisir du jeu avec des partenaires qui en reconnaissent l'intérêt. Cela n'est pas contradictoire avec le désir, quand l'occasion se présente, de justifier de façon plus large son travail.

Les policiers, sur le terrain, s'efforcent alors de développer une représentation de leur travail qui leur permette de « tenir » les différents aspects contradictoires de leur travail tout en préservant leur motivation et leur intérêt pour le travail. Cette représentation a d'abord une fonction interne au groupe de travail (construire le vrai travail policier, donner du sens, donc limiter les insatisfactions), mais peu aussi avoir une fonction externe (discours de justification aux yeux de l'extérieur). Il s'agit de produire l'évidence d'un travail bien fait ! Pour les policiers que nous avons rencontrés, le travail devient évident et motivant quand :

- Il s'agit d'empêcher ou de sanctionner un délit ou un crime évident.
- Il y a pour cela une prise de risque et une action rapide justifiée par l'évidence de la cause.
- La légitimité de la sanction ou de l'action est clairement perçue par les collègues, les supérieurs et le public.

Le mythe du gendarme et du voleur

De façon schématique, les citoyens et de nombreux policiers partagent une vision du travail policier fondée sur une sorte de jeu « du gendarme et du voleur » dans lequel le policier est là pour protéger les honnêtes gens, les gentils, des agissements des méchants. Dans une thèse sur les écrits des policiers (mémoires, essais, témoignages), François Masclanis (2004, p. 34) remarque que « dans la description de la finalité de leur métier, les policiers sont amenés à privilégier la fonction protectrice de la police : protection de la société, protection des biens et des personnes, protection des institutions nécessaires à la vie sociale. C'est à partir de cette mission qu'ils expliquent ce que l'on peut appeler la « vocation policière ». Cette vocation policière, finalement très générale, condense les approches parfois différenciées que les policiers peuvent ensuite avoir de leurs missions : comme l'a montré D. Monjardet (Monjardet, 1996), on peut dessiner une typologie des policiers en fonction de leur représentation du rapport à la loi (loi comme contrainte, loi comme cadre) et du rapport aux autres (demande régaliennne ou demande sociale) (p. 162-173). La référence au « crime », notion large et neutre permet de trouver un terrain consensuel sur lequel peuvent s'accorder les policiers.

Cette vision claire des choses permet de donner un sens moral et des objectifs précis au travail policier. On se propose de la qualifier à partir d'une expression souvent entendue : « jouer au gendarme et au voleur ». La dimension à la fois ludique (Holdaway, 1983) et morale de ce jeu est le garant du plaisir au travail et de la motivation.

Le cas de Henri est exemplaire : passé dans une fonction de bureau parce qu'il ne se sentait plus bien en voie publique (d'après ses collègues, c'est un grand nerveux), il explique son « usure » par le fait qu'il ne peut plus faire du vrai travail de police comme celui qui le motivait avant : *« Moi j'aimais bien quand on faisait du flagrant délit, on roulait avec le car et puis on voyait en pleine nuit 4 gars qui avaient vu le car de police et qui commençaient à courir. On fonçait, on les interpellait, on les faisait monter dans le car et puis on se rendait compte qu'il y avait 4 ou 5 voitures avec les carreaux cassés, les auto-radios volés... ça m'intéressait comme travail. [...] Au bout d'un moment on avait beaucoup moins de mise en cause, donc le travail était moins intéressant. [...] Je me suis retrouvé dans des chasses en tant que chauffeur du véhicule, et j'étais pas dans un état d'esprit normal, le gars prend un sens interdit je suis derrière, il passe le feu rouge, je regarde et je suis derrière parce que je veux à*

tout prix l'avoir, je sais qu'il a un véhicule de même cylindrée que moi, c'est pas souvent, je l'ai suivi jusqu'au bout, je ne l'ai pas lâché, je sais que je n'étais pas dans une situation d'état d'esprit normal mais ça me plaisait. [...] En tant que chauffeur, quand on a interpellé, on est content on a fait notre affaire, on rentre chez soi, on va se coucher, on se réveille l'après-midi on se réveille, je travaillais de nuit, on se dit j'ai eu de la chance quand même, on a pris le sens interdit, on a passé le feu rouge.... La carrière peut s'arrêter là, on peut se retrouver sur une chaise roulante... c'est une certaine passion pour moi, mais après coup on se dit ça aurait pu s'arrêter là..... Mais on y pense qu'après coup, moi c'est mon tempérament, j'avais envie de l'avoir, et puis des fois j'ai regretté d'avoir un diesel, les autres bien souvent avaient une Renault 25, V6.... Ils la veulent donc ils prennent ce qui leur faut, ils connaissent les bonnes voitures, et nous on était avec des 305, des véhicules qui rament avec un moteur diesel, quand on a envie de faire du boulot, c'est quand même stressant. Des fois je me suis dit, ils gagnent toujours et jamais nous j'aurais voulu être avec eux parce qu'ils avaient ce qu'il fallait, parce que c'était pas nous c'était eux les plus forts » (Sous-brigadier, 48 ans).

Ce qui constitue un « vrai travail » policier, capable d'être vécu positivement sur le mode du « gendarme et du voleur », n'est pas donné une fois pour toute, mais dépend d'échelles d'évaluation variables suivant les lieux ou les histoires personnelles, comme le montre le cas de cet officier, passé d'un service d'enquêtes judiciaires à un commissariat urbain : *« C'était intéressant. On se retrouvait vraiment comme dans les jeux de gamins à jouer au gendarme et au voleur. C'est ça je crois qui reste... Je suis un policier. C'est jouer au gendarme et au voleur. C'est un jeu d'adulte, c'est un jeu dangereux, c'est un jeu où on joue sa vie mais c'est intéressant. Question : Et alors quels changements, quand vous êtes arrivé à Pandore ? Réponse : C'était un effondrement pour moi parce que je me suis retrouvé à faire de la petite police. Même si il n'y a pas de petite police. Tout est intéressant. Mais bon, je n'étais pas formé pour ça. J'avais une formation policière qui me permettait de pratiquer de très belles affaires. Et là, je me suis mal senti. [...] Si j'avais débuté comme ça, j'aurais peut être été heureux mais par rapport à ce que j'avais connu, je me suis senti réellement, réellement très malheureux, inutile. J'étais là pour gagner mon salaire, point. Je faisais les choses comme j'estimais devoir les faire et puis cela s'arrêtait là. Je me suis pas fait plaisir du tout, du tout, du tout... »*

Arrêter des jeunes en possession de petites quantités de Haschich Dans un commissariat sera perçu par une brigade spécialisée comme un « boulot de merde », sans intérêt (Kokoref et Dupré, 2000), tandis qu'à Pandore ou Serbourg, les brigades de roulement seront motivées et fières d'une telle prise. Dans une circonscription plus calme, comme Villedieu, les contrôles routiers ou les différends familiaux peuvent même parfois être considérés comme un travail intéressant. La présence et la bonne intégration des anciens dans ce commissariat jouent un rôle important dans la façon de considérer les tâches quotidiennes de police secours comme faisant partie du « vrai travail policier ».

II – Construire l'action avec l'utilisateur pour la faire rentrer dans le cadre idéal

La réalité quotidienne des activités d'une patrouille de « police-secours » est en effet bien souvent plus complexe et l'arrestation de « méchants » n'en constitue qu'une faible part. Comme le met en évidence Van Maanen, un des enjeux de la socialisation professionnelle, est de faire accepter aux nouvelles recrues que la plupart du temps, il ne se passe rien. Ils doivent apprendre à se contenter de la routine (Van Maanen, 1973). Notre hypothèse, est que loin d'accepter la routine en tant que telle, les policiers cherchent à la transformer pour y retrouver des éléments de la vocation policière. Malgré la routine ou plutôt à cause d'elle, de nombreux policiers s'efforcent de continuer à « jouer le jeu » en cherchant à faire comme si l'on se trouvait dans ce cadre simple du « gendarme et du voleur ».

L'exemple des contrôles routiers

Par exemple, faire des contrôles routiers ou verbaliser des véhicules mal garés est a priori une activité peu valorisante (Bugno, 1996). Mais à Villedieu, dans certaines brigades, cette activité est vécue par les policiers comme participant pleinement à la protection de la population. Certaines infractions sont particulièrement mises en avant car elles font sens, expriment la volonté d'assistance et de protection des plus faibles. C'est le cas par exemple des stationnements sur des places réservées aux handicapés ou des enfants non attachés dans les voitures. Même quand l'infraction paraît banale, les policiers en soulignent le caractère irresponsable et justifient la sanction : « *Un gars qui est mal garé, il peut y avoir un cycliste qui est obligé d'aller au milieu de la chaussée pour l'éviter, ou une maman avec une poussette qui descend sur la rue, et hop, c'est l'accident ! C'est pourquoi, moi, je n'ai pas d'états d'âmes à verbaliser* » explique ainsi un gardien lors de l'observation.

Le travail de contrôle routier (CR) et de verbalisation peut gagner un certain intérêt comme moyen de se prouver et de prouver aux autres, notamment à la hiérarchie, son utilité. La production du « service rendu » par un travail de police secours n'est pas quelque chose de facile à objectiver. En fin de journée, surtout s'il ne s'est pas passé grand chose, les statistiques de TA (Timbres-Amendes) donnent un sentiment de devoir accompli. Certains équipages vont se montrer plus sensibles que d'autres à cette dimension. Ainsi, un équipage suivi en police de proximité a-t-il fait montre d'un grand zèle dans l'activité de verbalisation : contrôle routier prolongé, repérage de toutes les voitures mal garées pendant la patrouille... Le relevé statistique de leur activité était pour eux un élément important, même si leurs bons résultats ne leur apportaient aucune gratification matérielle immédiate. Mais, cela agissait comme un moyen de compenser un sentiment diffus d'infériorité lié à l'affectation en police de proximité (où l'occasion de faire un « vrai travail de policier » semble plus rare).

Quand un sens positif, une justification, ne peuvent pas être donnés, le CR est mal vécu car le service apporté à la collectivité, la défense du faible contre le « méchant » ne peuvent plus être pensés : « *Quand vous verbalisez quelqu'un, je veux dire, vous ne lui rendez pas service. Les gens ils n'ont vraiment pas besoin de vous. Ils s'attendent même pas du tout à ce que vous ... voilà... . Et puis vous, vous arrivez, avec votre carnet et vous verbalisez. Et puis c'est stressant.* » déclare ainsi ce gardien de Pandore qui pourtant affirme un peu plus tôt dans l'entretien : « *moi pour ma part, je voyais moins le côté répression plus le côté assistance aux personnes.* » Les TA sont vus ici uniquement comme répression et non comme prévention.

Mais pour parvenir à transformer les contrôles routiers ou les timbres-amendes en « vrai travail policier », la collaboration minimale de l'usager est nécessaire. L'usager doit reconnaître sa faute et les dangers qu'il fait courir aux autres, donc le bien fondé de l'intervention. D'ailleurs, contester l'infraction est le plus sûr moyen de provoquer l'agacement du policier et d'attirer la sanction maximale. A l'inverse, l'automobiliste qui reconnaît ses torts bénéficie souvent d'une certaine clémence. Les « ruptures de cadres » (Goffman, 1974) par l'usager sont donc généralement mal vécues. C'est le cas quand il n'y a pas prise de conscience de la mise en danger d'autrui : « Il y a un truc qui m'énerve, c'est quand j'arrête une personne qui vient de griller un feu rouge et qu'elle me dit : « excusez-moi, monsieur l'agent, je ne vous avais pas vu ! » C'est pas auprès de moi qu'elle doit s'excuser ! Moi j'en ai rien à foutre de ses excuses ! Je constate l'infraction et je verbalise ! C'est auprès des autres usagers qu'elle devrait s'excuser ! » (discussion avec un gardien en observation).

C'est aussi le cas quand la valeur de la sanction est dévalorisée : La patrouille observée arrive sur la place de la mairie où un grand nombre de voitures sont garées en double file. Beaucoup appartiennent à des hommes qui sont en train de boire un verre en terrasse dans un des nombreux bars de la place. L'un d'eux se signale, sans quitter sa place. Les policiers lui donnent directement son PV. Il réagit poliment, mais de façon un peu goguenarde en expliquant en substance que ça ne dérange pas, que ça augmente juste le prix de sa consommation, un peu comme s'il payait une place de parking. Les policiers ne commentent pas, mais seront ensuite très vexés d'avoir été ainsi symboliquement rabaissés au rang de gestionnaires de parking.

Les bons et les mauvais méchants

Au-delà du simple cas des contrôles routiers, réussir à vivre des activités quotidiennes de police secours comme relevant d'un « vrai travail policier » suppose que cette représentation ne soit pas trop remise en cause lors des interactions avec le public. Cela conduit les policiers à juger et à catégoriser les usagers à travers leur propension à entrer ou non dans ce cadre du jeu du gendarme et du voleur : le bon délinquant est celui qui accepte le jeu et reconnaît qu'il a perdu quand il est pris. Cette image est associée au « bon vieux temps » par certains policiers : « *L'interpellation était difficile, mais le lendemain quand ils avaient dessoulé et*

qu'ils partaient, ils savaient très bien ce qu'ils avaient fait puisqu'il y avait eu bagarre, ils nous serraient la main, nous disaient sans rancune, à la prochaine.... Il y avait une complicité qui se créait, quand ils étaient sous l'emprise de l'alcool, c'était même pas la peine d'essayer quoique ce soit de gentillesse. [...] Il n'y a pas très longtemps de ça, j'en ai rencontré un au restaurant, en fait un vendeur est arrivé avec des roses et il en a acheté une et est venu me l'offrir, il dit on se souvient de l'époque où.... C'est marrant, j'étais fonctionnaire de police et on ne voit pas un voyou maintenant offrir des roses à une femme-flic, ça n'existe plus ou même serrer la main... c'est pas pareil, les jeunes délinquants à l'heure actuelle je trouve qu'ils sont plus malsains » (gardienne qui a quitté la voie publique, Serbourg).

D'une certaine façon, les « manouches » ou les « roumains » sont parfois présentés comme des vrais durs, contrairement aux Nord Africains qui se « déballonnent » dès qu'ils se trouvent face à la police dans une situation d'égalité numérique. « *Les manouches, ils ont pas peur, ils y vont carrément, c'est des vrais durs* » dira par exemple avec une certaine admiration un policier (remarques entendues lors de l'observation à Villedieu). Dans ces discours transparait une certaine valorisation des contacts avec ces « vrais » délinquants qui en retour fondent un « vrai » travail policier : « *Ils n'ont peur de rien. Ils ne craignent rien, ni personne [...]. Même quand les policiers tirent avec leurs armes de service ça ne leur fait rien aussi. Ils ne nous craignent pas, ça c'est clair. On ne leur fait pas peur. [...] Par contre, ils sont très courtois, très corrects. L'autre jour il y en a un qui m'a dit « Ah vous êtes enceinte, mes félicitations ». Très courtois.* » (gardienne, Pandore). « *Les manouches sont proches du grand banditisme. Ils sont dangereux en flag (flagrant délit) parce qu'ils ne veulent vraiment pas se faire prendre, mais quand ils sont pris ils assument. C'est pas comme les branleurs qu'on a en ce moment (fait référence à 12 jeunes qui sont en garde à vue). Ceux-là ils sont chiants du début jusqu'à la fin. Avant, c'était la grande police... le grand banditisme, mais maintenant....* » (gardien de la paix, extrait journal de terrain, Pandore)

Cette présentation du « manouche » ou du « Roumain » comme un vrai délinquant, qui fait des gros coups, n'a pas peur de la police et ne se plaint pas quand on l'arrête peut être analysée comme une construction sociale, dans le sens où les policiers, en s'appuyant sur cette représentation vont être amenés à produire des situations réelles qui viennent la confirmer. Ainsi, c'est pour des affaires de vols de voitures, de cambriolage ou de braquage que les policiers vont préférentiellement s'intéresser aux manouches qu'ils constituent comme leur « clientèle » privilégiée sur ce « segment » : « *La patrouille (trois gardiens de la paix) repart en direction du camp des gitans. Ils me les présentent comme des professionnels du vol : il y a un hangar pour cacher les voitures volées « comme ça même les hélicos ne voient rien », il y a des « trous » (ornières) creusés pour empêcher les poursuites. Un endroit où ils avaient l'habitude de « planquer » (surveiller) a été détruit.... A la sortie du camp, ils reconnaissent dans une voiture deux jeunes « tiens il conduit celui-là, il n'a pourtant toujours pas son permis... allez on y va ». Ils les arrêtent, les discussions sont cordiales. Ils fouillent la voiture et récupèrent une petite boulette de shit jetée sur les sièges. Ils font faire le contrôle de la voiture par radio, mais celui-ci est négatif*

*(véhicule non volé). Le conducteur demande pourquoi ils se sont fait encore arrêtés. Le chef de patrouille lui répond goguenard : « **parce que vous êtes nos meilleurs clients** ». Le conducteur dit qu'il ne veut plus faire de Garde à vue, « qu'il est rangé, qu'il fait de la ferraille maintenant ». Plaisanterie de la patrouille : « ça c'est ton boulot de jour, on sait bien ce que tu fais la nuit ». Finalement, ils les laissent repartir (rappelons que le conducteur n'a pas son permis). Ils m'expliquent que eux, « ce sont de vrais. Ils volent, ils braquent. C'est leur métier ». (extrait de journal de terrain, Pandore, patrouille BAC).*

L'observation de « manouches » en garde à vue entre dans la même logique. Si effectivement ils ne se « plaignent pas », leur caractère n'est peut-être pas la seule explication possible. Pour certains, que la police interpelle régulièrement, leur comportement est celui « d'habitues », quelle que soit leur origine (on retrouve ce comportement chez d'autres « grands » délinquants). Pour ceux qui viennent plus occasionnellement, le mutisme peut aussi s'expliquer par une maîtrise très insuffisante du français, d'autant que les policiers ne se soucient pas de faire appel à un interprète (Chariot, 2005). Peut-être cela ne semble-t-il pas nécessaire, puisque le manouche à la réputation de ne pas se plaindre ! D'où un phénomène de prédiction auto-réalisatrice (Merton, 1965).

A l'opposé de l'image du manouche, l'on trouve celle du jeune de cité, qualifié suivant les endroits de « branleur », de « petit merdeux », voire parfois de « crapaud ». Ces jeunes sont les mauvais méchants parce qu'ils ne se comportent pas selon les règles du jeu établies par les policiers. Ils manquent de respect, n'acceptent pas les sanctions, négocient les éléments de leur mise en cause, etc. Les interactions policières avec ce public sont différentes et peuvent conduire là aussi à des mécanismes renforçant les représentations. Les policiers les abordent avec moins d'égards que ceux qu'ils considèrent comme les « vrais » méchants, et renforcent ainsi les possibilités d'apparition de comportements de rébellion. On retrouve ici un processus d'interaction qui produit chez le suspect une réaction d'insolence (Waddington, 1979), entraînant des effets de discrimination interactionnelle (Reiner, 1985).

Les mauvais gentils

Si le méchant doit être un « bon » méchant, le gentil doit aussi être un « bon » gentil. Le bon plaignant est celui qui amène une affaire légitime et a confiance en la police pour sa résolution, le bon citoyen est celui qui reconnaît l'action de la police comme étant du côté des « gentils », etc. Les cas où l'usager s'écarte partiellement ou totalement de ce modèle risquent d'être mal vécus.

Les victimes, tout d'abord, doivent montrer qu'elles respectent l'ordre hiérarchique des priorités policières. Comme l'ont montré de nombreux travaux anglo-saxons ou français (Monjardet, 1996), la discrétionnarité des patrouilles de police s'exerce notamment dans la capacité à hiérarchiser et à trier l'ordre de leurs interventions en réponse aux demandes adressées aux services de police par rapport

à leur propre échelle de valeur : le « vrai travail policier » devant passer en priorité. Or pour beaucoup d'usagers, leur problème est perçu comme prioritaire, urgent, même s'il n'est pas très prestigieux pour les policiers. On retrouve ici un des éléments qui constitue ce que H. Hughes appelle le « drame social du travail » (*Social drama*, Hughes, 1996) : ce que le public considère comme unique et primordial, n'est pour le professionnel que répétitif et banal.

Les usagers peuvent ainsi se présenter au poste de police, solliciter l'intervention des agents sur un mode insolent et exigeant, pour des raisons apparaissant aux agents comme futiles. Face à de telles demandes, les policiers vont être indifférents, et même hostiles car elles ne répondront pas à leur propre classement des priorités. Ces « mauvais » usagers viennent perturber le jeu du gendarme et du voleur, car ils empêchent les policiers de se penser centrés sur les « méchants ».

Les policiers estiment également que les victimes doivent montrer qu'elles adhèrent au jeu du gendarme et du voleur, et même qu'elles le prennent au sérieux. C'est le cas dans l'exemple de dépôt de plainte pour un vol de portable ou de carte bleue. Si la victime vient en exprimant clairement que sa démarche n'est motivée que par la nécessité d'obtenir une attestation de dépôt de plainte pour son assurance, elle signifie par là que d'une part elle doute de l'efficacité des policiers pour retrouver le voleur et que d'autre part, la vraie réparation n'est pas cherchée dans l'action de la police, mais dans l'indemnisation par l'assurance. Les policiers sont alors renvoyés à une image peu valorisante d'eux-mêmes et peuvent parfois se montrer hostiles à ce genre de demande. Nous avons vu, dans un cas de ce type un policier refuser de prendre la plainte au motif que l'individu était manifestement saoul.

La bonne victime doit également avoir un comportement clair et non ambigu. Plusieurs policiers ont ainsi expliqué leur faible intérêt pour les différends familiaux par le fait que le comportement de la femme battue était difficile à comprendre : « *Elle nous appelle parce que son mari la frappe, mais quand on arrive, elle se retourne contre nous* » ; « *On passe des heures à la convaincre de porter plainte, puis au dernier moment, elle change d'avis* » ; « *Ce qu'elle veut, c'est juste qu'on fasse peur à son mari pour qu'il la laisse tranquille quelques heures !* ». Là encore, il est possible de parler de prédictions auto-confirmatrices. L'intervention pour différend familial est peu recherchée. Si d'autres interventions plus intéressantes se présentent, elles auront la priorité. Les paroles de la femme seront peu écoutées, confiées aux gardiens les moins reconnus de l'équipe (souvent aux femmes en l'occurrence, en raison de leurs capacités « naturelles » à comprendre d'autres femmes), ce qui les entachera nécessairement de doutes et amènera à les considérer avec distance et suspicion.

Finalement, que ça soit pour les « gentils » ou les « méchants », il existe tout un travail de catégorisation des usagers qui permet de les intégrer au cadre du « gendarme et du voleur » ou de donner un sens au fait qu'ils s'en écartent. Cette catégorisation permet de préserver le mythe de la confrontation avec la réalité,

d'agir comme une sorte de stratégie collective de défense du groupe (Dejours, 1993). C'est pourquoi elle est soutenue par un certain nombre d'éléments permettant de rendre crédible la scène de l'intervention : posture, disposition du groupe de policiers dans l'espace, ton de la voix, formules standardisées spécifiques en fonction des situations et des personnes rencontrées. La théâtralisation (Goffman, Manning) de l'intervention est au cœur de l'activité policière, car elle permet de créer les conditions de sa légitimité et du respect. Les histoires de manouches, de « petits branleurs », de plaignants pénibles que les policiers se racontent et racontent aux chercheurs contribuent à la dramatisation du travail. De même, les comportements adoptés face à chacune de ces catégories visent à les remettre dans le moule : On ne s'intéresse aux manouches qu'en temps que « vrais délinquants » ; on cherche à se faire respecter des « branleurs » ; le mauvais plaignant est remis à sa place, la femme battue n'est pas toujours prise au sérieux, etc. Que l'utilisateur accepte de rentrer dans le moule ou au contraire qu'il le rejette, sa réaction vient alors confirmer les représentations policières.

III - Quand les politiques publiques tentent d'imposer d'autres images des usagers

Cette lecture permet de comprendre en quoi les réformes politiques récentes (développement de l'évaluation de l'activité policière, développement des brigades spécialisées, police de proximité, reconnaissance des droits des victimes comme des citoyens interpellés, etc.) peuvent avoir pour effet de brouiller le cadre que les policiers tentent d'imposer dans leurs relations aux usagers.

La politique du chiffre

La mesure de la performance de l'activité policière est devenue avec les ambitions de modernisation de l'institution un objectif des plus dignes. Pensée traditionnellement (Le principe de « l'index 4001 » existe depuis plus de trente ans) sur le mode du contrôle chiffré de l'activité, à l'instar des entreprises productives de biens matériels, la performance se mesure au nombre d'interpellation et au taux d'élucidation (nombre de dossiers résolus sur nombre de dossiers ouverts). Ces principes se sont accentués ces derniers temps avec les objectifs sécuritaires fixés à la police et l'introduction d'une notion directement reprise du management des entreprises privées : l'attribution de moyens aux circonscriptions qui le justifient. A priori, cela n'est pas contradictoire avec la représentation de la police comme jeu du « gendarme et du voleur ». Mais le risque est justement de trop prendre au sérieux cette représentation et de saper le travail, notamment des anciens, visant à donner un sens positif aux activités des brigades de roulement. A Grandeville, un certain nombre d'anciens ont ainsi exprimé leur malaise face à la demande de « faire du chiffre » : « *On ne va pas inventer la délinquance. L'objectif c'est quand même faire*

baissier la délinquance. Par exemple, sur le parking d'un grand supermarché, vous avez des délinquants qui cassent des voitures. On va surveiller pour essayer de les interpeller. Ce qui nous intéresse c'est toutes les formes de délinquance. Par exemple, des jeunes qui fument, on va être présent. Etre réactif, ce n'est pas le problème des chiffres. Si on est réactif, après ça tombe tout seul de toute façon.» (Brigadier, Grandeville, province). « Il n'y a aucune gloire dans le travail que l'on fait. C'est vu par les gens comme de la répression. On n'est pas là pour se faire aimer, on est habitué à endosser. Ça c'est pas du stress on est habitué avec le temps, le négatif c'est avec la hiérarchie. Il y a des primes aux mérites, on est dans une usine. Il faut faire des interpellations, faire du chiffre. Tout dans l'ombre, tout sans suite. C'est les « buchettes » (gardien, Grandeville, province).

Enfin, la volonté politique de faire du chiffre a poussé au développement de services spécialisés, notamment les BAC, qui non seulement ont tendance à prendre les « belles affaires » aux brigades de roulement, ce qui peut développer un sentiment de concurrence déloyale (ils sont en civil, ce qui favorise les flagrants-délits), mais permettent le développement d'une évaluation quantitative qui dévalorise le type de travail fait en police secours ou en police de proximité : *« Les relations entre la section et la BAC sont devenues plus tendues, car avant c'était qu'eux le chiffre. Maintenant c'est eux et nous. Donc c'est plus que de la compétition, c'est de la rage. Le service de proximité c'est la section la plus dévalorisée par rapport aux autres sections, car c'est une section pas spécialisée. Or il faut savoir tout faire et on n'est pas reconnu. On nous appelle toujours parce qu'il y a un problème. »* (gardien, Grandeville, province). Pour les BAC, le jeu du gendarme et du voleur est moins un mythe que pour les unités de Police-Secours.

La police de proximité

Si la politique du chiffre définit l'usager comme une cible pour le contrôle et la sanction, faire de la police de proximité, c'est s'assurer d'une présence régulière et soutenue sur un territoire déterminé. En entretenant des contacts avec la population, les policiers sont en mesure de prévenir la criminalité plutôt que de la contenir. Les patrouilles se font à pied, les unités administratives sont délocalisées dans des « postes de police », disséminés dans les zones dites sensibles. L'usager est pensé comme un « proche » (et non un étranger), dont on partage le territoire, et avec qui on peut avoir des échanges cordiaux ou intéressés. C'est la coopération volontaire de la population qui est recherchée.

Beaucoup de policiers qui ont été affectés à la police de proximité ont cherché à se réapproprier leurs nouvelles missions pour les faire entrer dans le cadre mythique du jeu du « gendarme et du voleur ». Ainsi, le fait de se reprocher de la population, de gagner sa confiance, n'est pas interpréter comme une fin en soi (être plus proche des citoyens et de leurs besoins), mais comme un moyen éventuel d'avoir des informations qui permettraient de dénicher une « belle affaire », donc de faire un vrai travail policier (Katane, 2002).

Les expériences de police de proximité racontées par les policiers de Pandore et Serbourg (dans lesquelles elles ont d'ailleurs été volontairement stoppées) ont toujours été vécues sur le mode négatif, avec quantité de récits douloureux : « on nous a brûlé le poste plusieurs fois ». Ces expériences sont relatées sur le mode de l'intrusion en territoire étranger, avec le minimum de protection et de capacité de mise en scène. La police de proximité est à l'opposé du jeu du gendarme et du voleur. Une interpellation musclée avec des services extérieurs (BAC, CRS) au quartier peut venir ruiner les patients efforts des fonctionnaires locaux pour gagner la confiance des jeunes. A l'inverse pour les policiers extérieurs, les rapports avec les jeunes perçus comme délinquants peuvent sembler suspects. A Villedieu, lors de l'observation de la PUP, un gardien a demandé au chercheur des renseignements sur le BAFA afin de pouvoir encadrer des camps de vacances organisés pour la police pour les jeunes de certains quartiers difficiles. Ce gardien a ensuite précisé au chercheur qu'il ne fallait absolument pas qu'il évoque devant les autres policiers cette demande : « *Ils ne comprendraient pas !* »

Droit des mis en cause, droit des victimes

Les différentes réformes du code pénal et du code de procédure pénale ont globalement donné plus de droits aux prévenus. Dans une optique où les prévenus sont avant tout des citoyens pour lesquels l'état doit se porter garant du respect des droits fondamentaux. Ces exigences ont bien évidemment accentué le côté administratif des tâches puisqu'une interpellation se double d'un ensemble de procédures à respecter, celles-ci étant en inflation (par exemple, le nombre de visites de l'avocat). Elles ont développé aussi certaines tâches liées aux conditions d'hygiène, de confort et de sécurité dans lesquelles les prévenus sont détenus. Par exemple, dernièrement l'institution a mis en place une organisation pour pouvoir servir des plats chauds aux prévenus : la brigade doit passer commande du nombre de plats préparés nécessaires, et doit (normalement) proposer un choix au prévenu. A Pandore, cette procédure a remplacé celle qui consistait à envoyer la brigade chercher le nombre de sandwiches nécessaires au réfectoire de la maison d'arrêt.

Beaucoup de policiers rencontrés, et plus encore les syndicalistes, ont souligné le fait que cela représentait pour eux une contrainte rendant plus difficile le fait de faire du « vrai travail policier » et pouvait être une cause de démotivation (Esnard et Lecigne, 2004). De plus, cette façon d'envisager les prévenus brouille l'image du « bon méchant » qui ne se plaint pas et tout le jeu entretenu entre les policiers et leur « clientèle » d'habitues.

Dernière tendance de la modernisation, la prise en compte des victimes. Une charte a été éditée par le ministère³, informant les victimes de leurs droits et donc les policiers de leurs devoirs. L'accueil du public devient une priorité (article 1) et

³ Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes suite à la démarche Qualité instaurée par les dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 Août 2002.

celui-ci doit être « écouté » (article 2) pour une prise en compte immédiate de ses demandes (article 3). L'utilisateur doit ressortir satisfait, en ayant attendu le moins longtemps possible, tout en étant considéré poliment et avec retenue par les policiers en charge de recevoir sa plainte.

L'utilisateur dont il est question ici est la victime, celui qui vient porter plainte. En déclarant l'accueil du public prioritaire, cet axe de modernisation renverse la figure traditionnelle de l'utilisateur cible pour le policier : elle passe du fauteur de trouble à sa victime, ou pour le dire tant les termes policiers, du « voyou » à la « mamie qui s'est fait voler son sac ». Mais comme on l'a vu, la victime peut aussi être une « mauvaise victime » au regard des représentations policières. Ce mouvement de reconnaissance du droit des victimes tend donc à limiter la possibilité, ou en tout cas la légitimité, pour les policiers de disqualifier les plaintes des « mauvaises victimes ».

L'ensemble de ces réformes propose de nouvelles figures de l'utilisateur et donc de nouveaux rôles, tant pour les usagers que pour les policiers. Que ce soit le « bon » ou le « mauvais » méchant, comme le « bon » ou le « mauvais » gentil, tous se retrouvent pris dans de nouvelles définitions. Par exemple, les « branleurs » doivent être respectés comme les grands bandits, les victimes pénibles (femmes battues, ...) doivent être prises en compte de la même façon que ceux qui croient et aident l'action policière (dénonciations, etc...). Tous ces brouillages ne laissent pas les collectifs policiers sans réaction. Tout en continuant à produire des différenciations dans les perceptions de ce que sont les missions policières et du public à qui elles s'adressent, ils renforcent la définition commune de la vocation policière comme jeu du gendarme et du voleur. Ce cadre commun est sans cesse rappelé, réactivé, interprété selon les situations et les contextes (rappelons que dans ce cadre, les bons et les méchants peuvent avoir des caractéristiques différentes selon les collectifs). Les policiers continuent de produire par leur définition et les interactions qui s'en suivent les frontières entre les bons et les méchants et les règles du jeu qui les lient. Ils font tenir de cette façon un certain cadrage des situations qui résiste aux tentatives de débordement proposées par les réformes.

Conclusion

L'absence d'une représentation claire et réaliste de ce qu'est et de ce que peu faire le travail policier conduit bien souvent à se replier sur l'image simpliste, mais porteuse de sens, du gendarme et du voleur. Cette image, pour être viable, doit sans cesse être soutenue par le groupe de pair (qui permet d'y intégrer des éléments qui en étaient à priori étrangers) et s'actualiser autant que possible dans les relations avec les usagers. Les diverses politiques publiques conduites dans le secteur de la sécurité et du travail policier ont plus contribué à un brouillage des repères, ce qui a eu pour effet de renforcer l'attachement au mythe du gendarme et du voleur.

Ce mythe peut être analysé dans le cadre d'une « idéologie collective de métier » (Dejours, 1993) ou d'un « genre professionnel » (Clot, 1999). Le « genre professionnel » correspond à une sorte, de stock de " mises en actes " et de " mises en mots " prêts à servir, qui préfigure l'action et qui donne les critères de ce qui est acceptable ou non, de ce dont on peut se plaindre ou pas. En l'absence de cette capacité collective à produire une action vécue comme acceptable, des mécanismes de défense se traduisant par un rejet du public, une vision négative des citoyens et certain cynisme vis-à-vis du métier (Niederhoffer, 1967) risquent alors de se développer.

Bibliographie

- Bugnon F.**, 1996, A propos de la carrière des policiers et des critères d'appréciation dans l'exercice du métier, dans *Hommage à Howard Becker*, Textes réunis par J.P. Briand et H. Peretz, Université de Paris 8, « Travaux et documents », pp. 23-33.
- Chariot P.**, 2005, *En garde à vue. Médecin dans les locaux de police*, Paris, La Fabrique.
- Clot Y.**, 1999, *Les fonctions psychologiques du travail*, PUF, « le travail humain ».
- Dejours C.**, 1993 (1980), *Travail : usure mentale*, Paris, Bayard, 264 p.
- Duprez D. et Kokoreff M.**, 2000, *Les mondes de la drogue*, Paris, Odile Jacob.
- Esnard C. et Lecigne A.**, 2004, Les réformes en cours dans la police nationale : perception et mode d'appropriation, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 55, pp. 241-257.
- Goffman E.**, 1974, *Les cadres de l'expérience*, trad. fr. Paris, Minuit, 1991.
- Holdaway S.**, 1983, *Inside the british police. A force at work*, Oxford, Basil Blackwell.
- Hughes E.**, 1996, *Le regard sociologique*, Paris, éditions de l'EHESS
- Katane D.**, 2002, Police, population et quartiers sensibles : une sémantique à questionner, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 49, pp. 57-78.
- Lagrange H.**, 2003, Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis, Le Seuil, Col. « République des idées ».
- Lhuillier D.**, 1987, *Les policiers au quotidien. Une psychologue dans la police*, L'harmattan, col. « Logiques sociales ».
- Manning P.**, 1997 (2d edition), *Police Work. Social organization of policing*, Waveland Press.
- Masclan F.**, 2004, Une approche de la culture policière à travers les écrits des policiers, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Toulouse.

Monjardet D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, col. « Textes à l'appui ».

Reiner R., 1985, « Demystifying the police: social research and police practice », *How fair are the Police?, The Politics of the Police*, Oxford University Press, 3 ed., p 124-137, 2000, trad.fr., « Le temps des minorités », *Les cahiers de la sécurité intérieure.*, n° 45, p. 207-237, 2001.

Van Mannen, J., 1973, « On the making of policeman », *Human Organization*, n°32, p 407-418 (Society for applied anthropology), 1983., trad. fr., *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°11, p 291-313, nov. 1992-janv. 1993

Waddington, P.AJ., 1999, *Policing Citizens: Authority and Rights*, London, UCL Press.



Le syndicalisme policier et les citoyens : l'archipel français

Par Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

Mercredi 1^{er} juin 2005

Le triangle Direction policière – Syndicats - Citoyens

www.cicc.umontreal.ca

***Résumé :** L'histoire du syndicalisme policier en France, depuis son institutionnalisation au lendemain de la Seconde guerre mondiale, est une histoire compliquée, caractérisée par un très fort taux de syndicalisation, le développement d'un syndicalisme « autonome », une très grande fragmentation des organisations. Cette histoire et ses multiples péripéties ont entraîné des relations complexes avec l'environnement social et l'environnement politique, qui se sont répercutées sur l'évolution des idées et des pratiques concernant les rapports du policier et du citoyen.*

Parler du syndicalisme policier en France, c'est d'abord rappeler que ce phénomène ne concerne que la Police Nationale, c'est-à-dire seulement une des deux institutions policières nationales françaises, l'autre, la Gendarmerie ne l'étant pas du fait de son statut militaire (même si l'on peut y trouver certains équivalents fonctionnels).

Dans ce qui est devenu en 1941 la Police Nationale, le droit à la syndicalisation volontaire des personnels, a été reconnu et institutionnalisé après un certain nombre de débats au cours de la première moitié du XX^e siècle, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Ce syndicalisme policier français présente un certain nombre de spécificités.

&

Ce syndicalisme constitue d'abord une exception dans l'exception française. L'exception française, c'est, en la matière, un état de sous-syndicalisation, puisque la proportion générale de salariés syndiqués se situe au-dessous de 10 %. Dans ce

contexte, la police est le milieu professionnel où, en France, le taux de syndicalisation est le plus élevé, concernant autour de 70 % des personnels de la Police Nationale.

En termes quantitatifs, le syndicalisme policier est un colosse, mais un colosse aux pieds d'argile. Ceci en raison d'un certain nombre de caractéristiques qu'il convient de rappeler.

Tout d'abord, ce syndicalisme est un syndicalisme autonome qui s'est développé à côté et pratiquement sans liens avec les centrales syndicales réunissant les autres catégories de salariés. Ceci reste vrai, même si des dispositions administratives obligent, depuis la fin des années 1990, les syndicats policiers à se rattacher à une organisation généraliste, un rattachement qui reste plus formel que réel.

Ce syndicalisme autonome est un syndicalisme pluraliste et divisé, émietté en un très grand nombre d'organisations. Cette division est d'abord une division horizontale, selon les strates hiérarchiques : le syndicalisme des commissaires de police (représentant un corps de 2000 personnes); le syndicalisme des officiers de police (15 000 personnes); le syndicalisme des gardiens de la paix (120 000 personnes). Cette stratification horizontale est recoupée par des divisions verticales, dont la portée a tendance à diminuer. C'est ainsi qu'en 1995, une unification des corps a fait disparaître la distinction entre policiers "en civil" et policiers "en tenue", qui, auparavant, avaient chacun leurs propres organisations. De même ont pratiquement disparu les syndicats liés à des services (ex: les CRS). Aujourd'hui, subsistent deux types de fracture : en fonction de l'histoire et des sensibilités idéologico-politiques, d'une part, et en fonction d'une différenciation Paris/province d'autre part. Le nombre des organisations se situe autour de la dizaine.

Ce syndicalisme est un syndicalisme dont l'histoire a été, de façon assez récurrente, chaotique, heurtée, parfois violente, ponctuée de conflits aussi bien entre les organisations que dans les organisations. Les conséquences en sont des tendances centrifuges qui entraînent périodiquement des scissions ou des recompositions. Parallèlement, pour remédier à cet effritement, se créent des regroupements centripètes de type confédéral, à la longévité plus ou moins importante.

Ce syndicalisme autonome est aussi, pour partie, un syndicalisme sous influence, avec des interventions plus ou moins discrètes de l'administration dans son fonctionnement et dans son organisation, l'administration étant tentée, par exemple, de favoriser l'apparition d'organisations rivales lorsqu'une organisation à un comportement jugé ou présumé trop critique (on a vu le phénomène se produire dans le syndicalisme des commissaires dans les années 80, et dans celui des gardiens dans les années 90, pour citer des cas relativement récents).

Ce syndicalisme est aussi, du côté de ses adhérents, un syndicalisme que l'on peut qualifier de consommériste, dans la mesure où l'adhésion à un syndicat est souvent commandée par des motifs d'intérêt personnel, avec la tentation de s'adresser à la "concurrence" lorsque ces attentes sont déçues. Ceci donne à ce syndicalisme une base plutôt instable et dont les choix et les comportements ne

reflètent pas obligatoirement les orientations générales décidées au sommet par les dirigeants.

Ce syndicalisme est aussi, comme dans beaucoup de pays, un syndicalisme qui ne dispose pas du droit de grève.

A l'heure actuelle, la situation est la suivante. Chez les commissaires, un syndicat hégémonique (autour de 80% aux élections professionnelles par corps). Chez les officiers de police, deux syndicats représentant chacun autour de 45 % du corps. Chez les gardiens, trois syndicats aux résultats situés entre 20 et 30 % du corps, représentant une palette de "sensibilités" allant de la "droite" à la "gauche". A quoi s'ajoutent deux organisations plus marginales : avec, entre 10 et 15 %, une organisation traduisant la spécificité parisienne; et, entre 10 et 5%, une organisation, depuis 1985, qualifiée par les autres syndicats "d'extrême droite".

Donc, en résumé, le syndicalisme policier est un syndicalisme quantitativement puissant, mais fragilisé par ses divisions, qui ont deux conséquences : d'une part, des rivalités et des surenchères entre organisations, mais aussi à l'intérieur des organisations; d'autre part, la possibilité pour l'administration policière d'exploiter ces divisions et de mettre en œuvre des stratégies du type "diviser pour régner".

&

Sur le rôle de ce syndicalisme on peut faire un certain nombre d'observations générales, qu'il conviendrait, si l'on voulait être très précis, de moduler en fonction des organisations et de leurs spécificités. Il est évident que le syndicalisme des commissaires - en nombre limité mais occupant le haut de la hiérarchie administrative - n'a pas exactement les mêmes caractéristiques que le syndicalisme des gardiens de la paix, représentant des personnels situés au bas de la hiérarchie mais regroupant des dizaines de milliers d'adhérents.

En matière de gestion interne, un mot souvent employé en France pour décrire le fonctionnement de la Police Nationale est celui de cogestion, qu'il s'agisse de le revendiquer et de s'en féliciter ou, au contraire de le récuser.

Cette cogestion comporte, de toute façon, un aspect institutionnalisé concernant essentiellement les questions de carrière à trois niveaux : les affectations et les mutations (important dans une police "nationale"), les promotions et avancements, les sanctions et procédures disciplinaires. Ces questions sont gérées par des organismes paritaires comportant en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants élus du personnel. Le poids des syndicats dans ces instances explique pour une large part le taux de syndicalisation, comme ces élections permettent d'évaluer la représentativité de chaque syndicat.

Cette cogestion présente par ailleurs un aspect informel, mais réel. Tout d'abord au niveau central, du fonctionnement de l'administration du Ministère de l'Intérieur et des Directions centrales. Les processus de décision impliquent une concertation, des négociations avec les syndicats, avec la possibilité pour l'administration d'exploiter la division hiérarchique des corps ou celle des

organisations syndicales. Il n'est pas facile d'évaluer exactement le phénomène, mais le responsable des questions de sécurité auprès du Président de la République dans les années 1980 a pu noter, dans un constat qui semble garder une actualité :

"Les Ministres de l'Intérieur ont un rapport très particulier avec l'ensemble des responsables syndicaux : on ne tient pas la police sans un dialogue syndical intense. Oublier cette règle de base revient à s'exposer à des grands périls"

Il faut ici noter que le comportement des syndicats dans ce type de concertation n'est pas sans relation avec la façon dont les différentes organisations se positionnent, explicitement ou implicitement, par rapport au pouvoir politique du moment.

Au niveau "local", dans les services, le rôle informel des responsables syndicaux n'est pas absent, variant avec les situations locales et les personnalités. Il fut même une époque où l'on a parlé à ce propos de "hiérarchie parallèle" par rapport à l'organigramme administratif officiel. Même si cette expression est apparue dans un contexte particulier, ne traduisant pas une situation habituelle, elle n'en révèle pas moins que le syndicalisme n'est pas une variable négligeable dans l'analyse du fonctionnement quotidien des services de police.

En matière de définition des orientations de la "politique policière", les considérations précédentes soulignent l'intervention des syndicats dans les processus de concertation et de négociation qui accompagnent ce type de décisions, dans la perspective évoquée ci-dessus. Dans certains cas, le rôle des syndicats ou de certains des syndicats peut aller jusqu'à comporter une fonction de proposition, en militant pour l'adoption de certaines réformes, tel le militantisme du syndicalisme naissant des commissaires de police en faveur d'une étatisation des polices municipales avant la deuxième guerre mondiale ou celui de la FASP, structure de regroupement de sensibilité de "gauche", en faveur d'un encadrement déontologique de la profession dans les années 80.

Enfin, les syndicats peuvent être une force de critique et de contestation représentant une sorte de contre-pouvoir susceptible de freiner ou même de bloquer certaines initiatives¹. Cette fonction pouvant prendre deux formes : soit la forme d'une critique "professionnelle", mettant en cause explicitement les choix effectués, au nom de considérations de technique policière, comme cela s'est produit, dans les années récentes, à propos de certaines réformes de la procédure pénale ou le redéploiement géographique des effectifs ; soit sous la forme de critiques "corporatives" qui, sans mettre en cause les orientations choisies, s'en prennent au déficit des moyens en hommes ou en matériels pour les appliquer, ce qui s'est passé par exemple à propos de la "police de proximité". Ces critiques "corporatives" présentent une ambiguïté pour démêler ce qui est effectivement une critique sur les moyens et ce qui peut être une stratégie indirecte de mise en cause des objectifs assignés.

Ici encore, la façon dont les différents syndicats interviennent dans ces processus de décision n'est pas sans rapport avec la manière dont ils se situent par

¹ La "cogestion" pouvant alors aboutir, selon certains, à une "agestion"

rapport à l'orientation du gouvernement en place, selon qu'ils lui sont plus ou moins ouvertement favorables ou défavorables. A noter qu'en raison de ce qui a été dit plus haut, ces attitudes par rapport à un pouvoir politique peuvent être elles-mêmes instables, soit du fait de divergences au niveau des directions syndicales soit en raison de décalages entre la base et le sommet des organisations syndicales.

En ce qui concerne les rapports avec la société et le public, les syndicats sont en situation de constituer des intermédiaires, des relais entre la société et l'institution policière.

Une première conséquence en est que les syndicats sont une voie permettant une perméabilité de l'institution aux influences extérieures et aux débats existant dans le public, en se faisant l'écho des débats à objet plus ou moins directement policier, sur l'insécurité, l'efficacité de la police, les "bavures", etc..., mais aussi en reflétant aussi, plus ou moins directement, les controverses publiques idéologiques et politiques. Un exemple extrême a été en 1985 la création de ce syndicat qualifié d'extrême-droite traduisant un mouvement d'opinion de l'époque intitulé significativement "Légitime Défense".

A contrario, c'est aussi un facteur de transparence de l'institution et une source d'information du public sur le fonctionnement de l'institution policière; par les contacts que les syndicats entretiennent avec la presse, les partis politiques, les milieux professionnels connexes (magistrats, avocats, travailleurs sociaux...)... les chercheurs. Cette "ouverture" peut aller jusqu'à des manifestations sur la voie publique, remplaçant le droit de grève interdit. Par ce rôle dans la transparence de l'institution, le syndicalisme est à même d'exercer une fonction informelle de contrôle du fonctionnement de l'institution. Les différences entre organisations sur ce plan sont souvent fonction de leur positionnement par rapport au pouvoir politique du moment et de leurs relations avec l'administration.

Ces rapports des syndicats avec le public et ses intérêts sont ambigus et obéissent à des logiques assez complexes.

Une première complexité tient à l'existence d'une tension entre, d'une part, le souci d'exprimer une solidarité de corps et de défendre efficacement les intérêts de leur "clientèle" de policiers et, d'autre part, la préoccupation d'éviter que ne soient compromises l'image et donc la légitimation de la police et des policiers dans le public (par exemple, en dénonçant les "brebis galeuses" ou les "pommes pourries"...).

La seconde ambiguïté se caractérise par une tension entre un souci réel des intérêts du public et la tentation d'instrumentaliser le public et le poids de l'opinion au profit d'intérêts corporatifs, en les utilisant comme moyen de pression face à l'administration policière, éventuellement face au pouvoir politique (ce qui est souvent le cas dans l'utilisation des manifestations sur la voie publique, dans lesquelles il n'est pas rares que des revendications corporatives et catégorielles soient retraduites en termes d'intérêt général pour justifier l'appel à l'opinion).

Les considérations précédentes montrent que le fonctionnement du syndicalisme policier est en France conditionné par deux systèmes d'interactions :

- le système complexe des interactions entre les corps, les organisations syndicales, les factions internes des syndicats eux-mêmes.
- ce système fonctionnant lui-même en interaction avec un environnement constitué par l'administration, le public et le pouvoir politique.

La complexité de cet ensemble et la diversité des acteurs qui y interviennent explique que de multiples combinaisons soient possibles dans la façon dont fonctionne le syndicalisme policier, en étant en rapport avec l'état de chacune des variables et en se traduisant par des choix et des stratégies qui, derrière les apparences, peuvent cacher des motivations très diverses.



Some notes on the relationship of private security to public policing

Par **Peter MANNING**

Mercredi 1^{er} juin 2005
La police et la sécurité privée

www.cicc.umontreal.ca

Résumé unavailable

I. Introduction

There are some general issues that have not been well-addressed in the study of policing. The definition of police and policing (See Manning, 2003: 23-53) awaits us. As Forst and I pointed out (1998), there is no clear line to be drawn between private and public policing. Accepting the role of the globalization of economies and post-modernity, in shaping private security, I suggest we build the study of private security from the ground up.

II. Why the Growth of Private Security Agencies?

Let us first consider factors that are correlated with the rise of private security agencies before examining such agencies. In a move in what was to become an adagio, leading to counter thrust and riposte, Shearing and Stenning (1981, 1983) argued that private security grew as a consequences of the post-World War Two explosion in quasi-public spaces- sporting arenas, shopping malls, and amusement-theme-holiday parks. There are perhaps more abstract forces, changes in social relations, at work as well.

The movement from face to face interactions in closed and exclusive pre-industrial worlds to fleeting interactions in fragmented, rapidly changing scenes increases the sense of “riskiness” (Giddens, 1991), as well as the need to establish new cues and reassurances that do not arise from familiarity with the environs and people encountered. It is clear that more recently the growth of rapid, cheap communication and transportation has deracinated many people and put them in

to new and unfamiliar places. The ordering of these places is often subtle yet powerful (Shearing and Stenning, 1987) and encompasses tourists as well as employees (Van Maanen-the Smile Factory). It is true that the perception of risk, a broader conception of the fear of crime, with more ambiguous consequences, seems behind the growth of enclaves in the wealthier suburbs of North America, “gated communities,” that employ security guards and patrols. These are the safest, lowest crime areas of the country (Brooks, 2004).¹ Other ecological movements contribute to the demand for policing. Crawford, in a concise overview of factors shaping this demand, but more specifically, private policing (2003: 153-154), notes the growth of urban development areas as a new source of simulated cultural arenas. They are appealing for their accessibility in or near large cities, and their potential for business development of previously deteriorating property.² He also points out that in the UK (2003, 154-156), a growing night time economy has fuelled a need for security personnel in uniform as well as “bouncers” and plain clothes officers.

Admitting that these socio-economic trends are quite plausible sources of and alteration of policing, it is difficult nevertheless explain the rise in the study of policing, private police and forms of policing outside local, state, county and federal public police while scholars lack accurate data on their numbers, duties, demographic characteristics, and patterns of organizational growth.

The numbers of police in the Anglo-American world remain unknown. In spite of considerable interest, the number of private police in the United States is still under debate, while the number employed in Canada and Western Europe are more accurate.³ (de Waard 1999; Jones and Newburn 1995). The question of function is also blurred since the RCMP is the largest supplier of quasi-private contract policing in Canada followed by the OPP; the Corps de Commissionnaires in Canada are a quasi-public private force (Rigakos, forthcoming); the largest employer of private police in the U.S. is the Federal government (agents are hired to guard and control access to federal buildings and grounds), and private policing is carried out by corporations that supply services ‘round the world (Singer, 2003). The hiring of private guards under government contract, done by CATSA in Canada and TSA in the U.S., and hiring of public police by private

¹ The movement of middle and upper middle class people to gated communities with patrols and protected access is not driven by crime or disorder; it is about making safe the sacred, property, in societies in which difference, diversity, change, and normative conflict is the norm. Canada has not witnessed the growth of private gated communities found in the US and UK (Blakely and Snyder 1997). The estimates that 40 million people live in such communities in the U.S. seem improbable.

² I include here “business improvement areas” within large North American cities (Huey, Ericson and Haggerty, 2004: 150) The Huey, Ericson and Haggerty study is ethnography of “Gastown,” a business improvement-tourist area in Vancouver, B.C. For a view of the ‘dark side’ of such developments in an area adjoining “Gastown” in Vancouver, see Mopas, 2004.

³ In the course of writing a chapter for the forthcoming Newburn and Jones volume, *Plural Policing*, I found that not only are the figures for private security and private police under debate, so are the figures for local police, both the number of agencies and officers employed (Maguire, 2002, Bayley, 1994), and quasi-federal specialized agencies (Morris and Geller, 1992, Manning, forthcoming). In Canada, Rigakos (forthcoming), accepts the 2 to 1 (private more than public) figure, and notes that the dominance of private security officers began some 40 years ago, and accelerated in the last ten years, with the decline in the number of public officers per 100,000 population, the security industry has continued to increase the gap.

groups and corporations (in Boston called “details”) further complicates the question not only of numbers and categorization, but of accountability.⁴

III Why Study Private Police Agencies?

The concern for the role of private policing as an organized force in socio-political life has been present sotto voce since the reports of RAND (1971), Cunningham and Taylor (1985), prescient publications of Shearing and Stenning (1981, 1983), and Spitzer and Scull (1977, 1977a). Following this, came a second cascade of work (Shearing and Stenning, 1987, 1992, Johnston, 1992, 2000, Johnston and Shearing 2004) that made significant efforts to connect private policing to changes in policing, social control and the disconcerting thrusts of a global economy into local life spheres. A third wave, now emerging, addresses questions such as the costs and efficacy of policing (Forst and Manning, 1999, Forst, 2000); the range and kinds of policing extent in western industrialized nations (Newburn and Jones, forthcoming); the interrelationships between public and private police cross nationally (Button, 2002, Crawford, 2004, Newburn and Jones, forthcoming); the accountability and legal standing of policing organizations- patterns of licensing, regulatory practices, and traditional domains in which they work (Rigakos, 2002: 43-44) and more elusive issues such as the impact of the globalization of the economy on policing and police practices (Scheptycki, 2000, Singer, 2002, Johnston and Shearing, 2003, Singer, 2002).

These questions and studies have served to broaden our vision, but major lacunae in knowledge remain.⁵ The extent studies are limited to policing (guarding, patrolling, marking and dramatizing) of quasi-public space. There are no systematic studies of private investigators, agents of various kinds [investigators, patrol officers, screen monitoring clerks] in the corporate sector, guards of cash and cash transport, or workers in the former public services such as prisoner transport, and running jails and corrections. A few studies are available on private investigators, meter maids, and semi-legal officials such as inspectorates and local health officers.⁶ We know virtually nothing about the secretive, private powerful corporate police and those who police them indirectly such as auditing firms - KPMG, private forensic auditors, etc. (See Rigakos 2002: 152-153 on this point). Nor have we more than scant information on the major secretive public

⁴ Securitas, the Swedish firm, supplies world wide services almost entirely outside of Scandinavia. Pinkerton, the leading supplier of security, with Wackenhut and Halliburton, while based in the United States, serve the developing world (see Johnston, 2000:127).

⁵ The question that arises, a sort of sociology of knowledge question, is: how it is that the role of private security in public well-being is has become a question of interest to scholars and practitioners? Several arguments have been advanced, and I set aside in the interest of time and the focus of this conference, the impact of the axial events of September eleventh, the U.S. response in the Middle East and in Afghanistan, and the new concern for “homeland security” throughout the industrialized western world. I also set aside for the moment attitude surveys about whether the agencies in question are trusted. I do not think these surveys contain pertinent data. They far too shaped by particular experiences of respondents, samples from particular countries, cities and their neighborhoods and the protocols and questions used to measure “trust,” “security,” “policing” and “disorder.”

⁶ Not all those who enforce the law carry guns, and some who do carry guns do not enforce the criminal law e.g., agents of the some 24 Inspectorates General in the U.S. Federal government (Morris and Geller, 1992).

organizations in UK - the National Crime Squad (NCS) and the National Criminal Intelligence Service (NCIS), in Canada, the RCMP and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), and in the United States, DEA, CIA, NSA, Homeland Security, and the intelligence community more generally (Odum, 2004).

IV. Two Exemplars

Two ethnographic works, one done in Canada and the other in the UK, indicate the nature and kinds of present scholarly knowledge of private policing (see, however, Forst, 2000).

1. Allison Wakefield, Selling Security (Willan, 2002). ⁷

Wakefield begins by reviewing the nature of space, public and private, policing in Britain, the network of security providers, and the status and regulatory circumstances of the private security industry in Britain. The book is premised on the idea that policing is about social space, and is territorial in nature, but subtly points out that even the notion of “public” and “private “ space are not clear, sharp delineations. She provides useful data on the various types of policing, their tasks, spatial locations or purview, and more generally, on private security and public police in the UK. She reports that they are approximately equal in number.

The book is comprised of four unequal parts- an analysis of socio-legal constraints on policing, definitions of private property including broad trends in social control of space in the U.K.,⁸ a report her fieldwork in three quasi-public spaces (an Arts Mall, a large enclosed shopping area; Quayside, and City Centre Mall), and a conclusion.

Wakefield describes vaguely the social features of her three sites, perhaps to protect the industries and management. Her method included interviews, observation, and records gathering.⁹ The three differ in several respects, the most important being that two of the sites were served by contract security firms, while the City Mall was policed by an in-house group. The security companies are

⁷ I draw here on my review on the Howard League Journal, 2004.

⁸ In the first section of the book, Wakefield describes what is known about private security in the present context of law and governmentality, and lays out a very valuable socio-legal perspective on the meaning and control of private property in Britain. In Britain, the private-public distinction with respect to property is blurred unlike the legal fiction of clear and enforceable boundaries found in the rest of the Anglo-American legal world. The relevant differences in the meanings of public and private property are fascinating and important in respect of comparative policing, but cannot be considered here because of space and time constraints.

⁹ It would have been helpful to know more about their general location, surrounding population, and character of the dominant industry for example. She spent some 20 days in each site, interviewing about 1/2 the agents, and management in each site (N=59 interviews). She taped her interviews after the 20 days' observation- walking the walk with the agents- gathering documents, and became familiar with the management, site directors and the lower participants. She promised to provide a summary of her findings to management (p. 102). She defined herself as a doctoral student but does not provide other details of negotiating access other than describing a rather elaborate pre-test in several sites and contacting crime prevention officers in several Constabularies.

described as are the clients, one corner of a triangle of client, organization and agent (This might also include their salient audiences- Wakefield reports no interviews with citizens, tenants or patrons. What sort of security is accepted, expected, or perceived?).

The roles and tasks of the agents differed in the three sites. Wakefield includes a detailed (Table 8.1) checklist of tasks performed that may be used elsewhere. These tasks in the three sites included performing as the shopping mall's mascot on selected days, setting up commercial exhibits, walking about, and looking for potential disorder. In Quayside, the officers excluded people and prevented the re-entry of those on a list of "named regular offenders." Her description of the duties suggest that the two sites were orderly and quiet areas in which service to customers was emphasized, while the third, City Mall, was more problematic at night. The City Mall had very different day and night clientele. The problems at night arose from the drinking, the several night clubs, and the related disorder. The other two sites essentially served day patrons. All three groups wore uniforms: the City Mall agents wore militaristic uniforms and caps, while the other agents wore blazers and slacks.

Wakefield found that in one rather quiet and orderly place a raised voice (in the Arts Mall) was reason for a sanction from an agent; that exclusion and maintenance of boundaries were a major part of the agents' duties; that public police and private security people cooperate in and around these areas to provide a network of control that extended both inside and outside the perimeters of the sites. While CCTV played a major role in all three, and was a part of a surveillance apparatus, the tapes were re-viewed rarely, observed and cared for casually. No evidence of its effects was presented. Wakefield rarely was inside the shops or clubs themselves as they were outside the "security bubble" even though they were inside the sites.

In summary, these officers, on the whole, represent trust and trustworthiness, rather than crime prevention. The dramatization of the service provided was well carried out in the two contract sites, and security people were expected to set up displays, help the disabled, act as mascots and in general be front men and customer-friendly. She tells us that the "product" of this policing was a kind of benign, protected environment for leisure. The officers guard the boundaries of proper amusement, and in an interesting fashion, they monitor and regulate emotion-excess noise, drinking, lust, violence or poverty and absence of moral character. Only those who meet overt standards of decorum and have not failed in the past to violate them are tolerated. Much like the staff in Disneyland who was well served by modes of invisible control (Shearing and Stenning, 1987), these police do not so much create security as monitor and dramatize its viability. Wakefield notes that there is no evidence that these agents prevent crime, reduce shrinkage, produce order, reduce disorder, or the like. She does not mention whether the shops had diverse and differing policies of the handling of shoplifters, although they were the major work, along with excluding people from the shops or clubs (as opposed to the mall areas themselves). Unlike insurance

companies, the police agencies did not gather loss prevention data from individual shops.

2. George Rigakos The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control. (Toronto: University of Toronto Press, 2002).

Rigakos's work, appearing approximately at the same time as Wakefield's, is grounded in a more distant, critical perspective. He locates the rise of private police in the post-modern world of risk, not of local fear of crime and disorder. He provides a view of quite active interventionist quasi-public policing that parallels that role as carried out by public policing. Rigakos argues forcefully that the private policing he studied is an effort to create risk and play on fears rather than enhance security. It is a post-modern, risk-based attempt to protect property, create a market, and defend an ecological and economic niche. Rigakos argues that by playing on risk and distrust, private police of this sort have "comodified security." In effect, they play on what is missing (always something else, somewhere else) as what they supply.

Rigakos studied Intelligarde, a large private security company in Toronto. He was a PhD student at the time and had access through a previous study on private policing in Toronto. He spent some three months observing, interviewing, and checking records. The study is notable because it is theoretical, takes a perspective from the "bottom up" rather than from top management, and contains useful comparative data on the work done of the Toronto Police and Intelligarde.

Roles and tasks. The company, with some 141 officers, provides contract security to housing estates, a large number of car parks, and a shopping area within the city. The officers patrol, respond to alarms, serve eviction notices and evict people, as well as occasionally mounting blitzkriegs to toss out homeless and "disreputables" (my term) found sleeping or lying about in parking structures. The Intelligarde officers are more active than Toronto officers according to official records of their activity, are more likely to be involved in violent incidents (doubtless a function of their work in eviction and cleansing sweeps of car parks), and are more subject to discipline than Toronto officers (p.58ff). They possess real powers based in part from the eviction notices and in part from agreements that they can enforce trespassing on private property. Nevertheless, they often need public police back-up for arrests. The pattern of cooperation is *ad hoc*, occasioned, and a subject of some tension. It appears to be one-sided and benefiting most the private police.

In many respects, as Rigakos' data show, the parapolice use their bodies as technology (p. 62) in incidents of complaint, often call public police for back up and arrest, and are injured on duty in 3-5 % of the incidents they attend. He is particularly critical of the simulation of surveillance (the all watchful eye of these agents), arguing that it is not preventive, but is used to keep a watchful eye on the agents, not the citizens or places policed.

The parapolice are competition with the public police and can be easily mistaken for them in Toronto in manner and uniform. Even though they are unarmed, they carry other weapons and are violent. While their everyday work is routinized and controlled, they are in fact police monitoring behavior directly in the city of Toronto. Intelligarde are thus acting in a network that includes serving tasks that public police eschew or wish to avoid, serving eviction notices, are in competition with public and private police for a niche in policing housing estates and car parks, and serve a stratified market mostly of lower middle class and lower class people. Although they are mobile, the research suggests that they are “place-police,” much as Wakefield’s agents are, and that they work most in the interstitial areas often avoided or eschewed by public police in practice.

V Some Implications of the Contribution of Private Policing to Public Security

We can now tentatively address the relative contributions of private policing to public security in reference to their actions, if not their impact. I return to this in the conclusion of my paper.

Some seven dimensions of comparison between public and private policing.

A question prior to discussion of comparison between public and private policing is: are the mandates of the public and the private police clear and differentiated? The North American public does not have a clear rhetoric that defines the expectations and roles of such public patrol-like officers and an image. Their mandate is unclear. Unlike the public police who draw on the rhetoric of professionalism and accountability and draw on long public compliance with the reactive and visible domestic police, the officers patrolling in malls and on patrol with Intelligarde can only simulate the status and traditional attributes of public police. They do this through uniforms, vehicles, radio communications, cell phones and dogs. They can simulate public police operations in their sweeps of car parks.

1. What efficiencies do private police contribute? The question of cost-savings and efficiency (value for money) cannot be answered with present data. It can be shown that the average cost of policing via private forces is cheaper than in public forces- salaries benefits and the like are less and the employees more vulnerable to firing and being replaced with younger and less well paid officers. However, the evidence of the better value for money and crime prevention on the part of private police who are said to be governed by their matters is unsubstantiated by any data. The forces that have driven privatization of policing functions are political, not entirely economic in the strict sense of cost-savings.¹⁰

2. What is the value of private police to public security? Data are only available on a few visible place-police. The problem of assessing the value of public or

¹⁰ As Rigakos notes, however, policing public or private has always been about protecting those with property and assets to the exclusion of others (2002: 156).

private policing is complicated because the discussion refers to the issues arising from the growth of private security agencies serving in visible public interfacing jobs that are in competition with public police.¹¹ What is not clear is the blurred edges of the private security world- the safe and lock making companies; locksmiths, alarm companies, computer data-security firms, corporations that sell the vast armamentarium of weapons used in private policing, etc., and how security and security work is defined.

3. Do private police reduce crime? This remains a moot point. It appears that Intelligarde produces crimes by applying eviction notices, evicting people and acting on trespassing orders. These actions in turn prompt self-defence and violence. In Wakefield's study, the rate of delicts (potential crimes) within shops may or may not have been altered by patrols and visible activities of agents. The dimension of crime reduction is blurred because the areas policed by the private officers are also policed by the public police. Even in the malls studied by Wakefield, private police were dependent on the public police for information, cooperation, arrests and "back up." In effect, private police are a duplication of force in the interests of sustaining stratification in designated places rather than reducing crime and/or disorder or even producing trust.

4. Is cooperation between the public and private police synergistic? The general pattern of interrelationships between public and private police must await more stringent definitions of network; the transactions between "nodes" in these networks of control; the connections between demand for security and simulated demand creation via advertising, the merchandising of fear and distrust, and designation of the tasks performed by private agencies policing quasi-public spaces.

5. Do private police produce (more) order and orderliness? While the mall agents studied by Wakefield draw on the orderliness of the crowds who are mixing and spending, Intelligarde marks the borders of safe space within cities. Neither can help us to understand the efficacy of such police, whether they reduce disorder and crime in part because there are no comparisons with comparable areas in Toronto not policed by Intelligarde. Wakefield's study, of manned guarding by "private police" used in the colloquial sense (p. 16), is not a study of policing in the sense of violence –dispensing sanctioning agents (this is done by the public police at the request of the sites' agents), but about the success of informal social control in quasi-public British spaces.¹² This might require some elaboration. The claim of private security patrol firms is that they prevent crime and sustain order or even produce it in some sense. I would argue, on the other hand, with Goffman (1965, 1983) that behavior in public places is governed by the primary

¹¹ I have given two talks, one in the US and one in Canada, to groups of police unionists whose primary concern was their possible loss of jobs to private police. The officers to whom I spoke seemed most concerned that lower paid and more easily fired officers would be taking up police jobs in the future and that their control over the conditions of work would thus in time be threatened.

¹² Wakefield provides a fascinating listing (Table 3. 1) of policing done by various bodies, and reviews the recent laws which broaden police powers (p. 40) to grant some authority to "designated civilians" and "accredited civilians."

feature of stranger-stranger behavior which holds one does not introduce into others space without an account or a reason; that known persons assemble and disassemble in public places in smaller units and gatherings, and that ordering and orderly behavior at the situational level, walking talking, monitoring and generally getting on, is an almost generic human activity. Any contribution to order of this kind can only be therefore be the result of failures of these informal and tacit, learned, unreflective conventions.

6. Are the sanctions employed by public and private police substantially different? If so, in what fashion and to what degree (empirically)? Given the orderliness of British publics, it is perhaps more useful to observe and compare sanctioning systems, those working on compliance as opposed to those applying punitive or criminal sanctions linked to the criminal justice system, and the related strategies and tactics for producing such compliance, rather than looking at that niche occupied by compliance-based agents of persuasion (see Hutter, 1997, Hawkins, 2003). Rigakos' work shows very definitively that the logics of public police and these private police are quite similar: control incidents lest they grow, or contain them within a bounded area (public housing). In these aims, they are dependent on the public police to make arrests, take people to jail, and provide more force. .

7. Are public or private police more accountable to the public? The question of accountability across policing, always in the background of discussions of public policy, seems to be unclear as Rigakos (forthcoming) has noted. This is in part because the public police are largely monitored and made accountable by the tolerance of the courts, mass media creation of media spectacles of a few egregious events (not that there are not many more of equal merit for outrage), and the ambivalence of the executive branch of the government under whom they putatively serve. The irony here is of course that policing is controlled primarily by good sense and internal monitoring rather than formal modes of public accountability, police commissions, investigations or lawsuits (Beare and Murray, forthcoming).

VII Conclusion

Police are in some sense an unusual complex organization, but pointed theories of how organizations act and react in competitive environments have much to tell us (Selznick, 1949, J. Thompson, 1969). Let us examine public police and compare them to the private or quasi-public police studied by Wakefield and Rigakos in other analytic dimensions.

Their differences lie in four general analytic dimensions: public police are unable to move when profits drop or costs increase because they are bound to serve a given spatial-political territory; they must serve the collective good when so commanded by the executive branch of government and thus are targets of political forces and law in action; they are not entirely governed by accepted standards of performance or "market costs" because their "product" is trust and

value added actions in the interests of the collective good (Feeley, 1979, Forst and Manning, 1998). These are structural differences as it were.

When trying to generalize about operations, one has to speak more tentatively for lack of data.

Public police have ill defined goals and measurement of their performance is crude and largely done through their own self-reflective numbers. Their technology is verbal and secondarily violence and they deal with complex matters in brief encounters. Much of the work, like professional work in general, is not routine and cannot be routinized by their technologies. They are in some sense locked into their ecological domains, and cannot be fired as an organization although they could be dissolved and reorganized as with the Royal Ulster Constabulary (RUC) that became the Police Service of Northern Ireland. They are quite vulnerable to their audiences in support of their mandates and utilize both informal and formal cooptation (Selznick, 1949). They are loosely coupled to their environment (Manning, 1990).

Private police, indicated by these studies, can shift their locus of operations as they are hired by corporations or governments that can fire them. They are assessed by profit and loss, not preventing crime, or reducing disorder. They are in direct competition with public police within their public sphere and dependent on them even in the private sphere for arrests, weapons, and back-up. In addition of course, they call on public services, fire, emergency and rescue, when needed and these, in turn, may bill the person, not the shopping mall or the private police agency. This suggests that private policing is more about “sacred” space than people, offenders, or even potential offenders.

References Cited

- Goffman, Erving.** (1963) *Behavior in Public Places*. New York: Free Press.
- Goffman, Erving.** (1983) *The Interaction Order*. *American Sociological Review*. 48:1-17.
- Hawkins, Keith.** (2003) *Law as Last Resort*. Oxford: Oxford University Press.
- Hutter, Bridget.** (1997) *Compliance, Regulation and Environment*. Oxford: Oxford University Press.



Intelligence led policing, la police de proximité et le rôle des citoyens

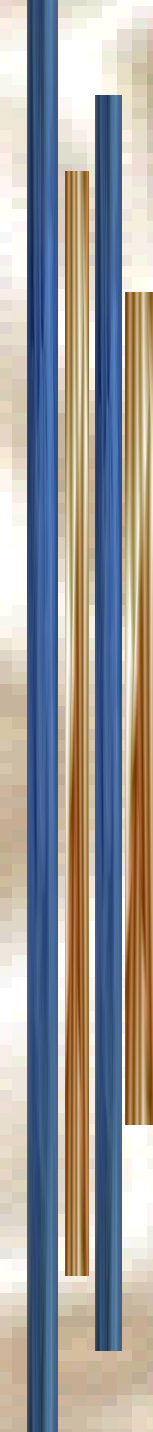
Par **Gary McCONNELL**

Mardi 31 mai 2005

Le renseignement policier et le citoyen

www.cicc.umontreal.ca

Résumé: Faire le lien entre ces deux concepts et le rôle des citoyens en se concentrant sur les nouvelles formes de renseignement criminel. Au travers de différentes étapes, notamment : les changements apportés à la mission de la police, la déclaration de service aux citoyens, les différents partenariats créés dernièrement, les principes du rapport Boudreault tenter d'expliquer comment le renseignement doit s'adapter à tout cela et comment les citoyens peuvent devenir des co-producteurs de leur propre sécurité.

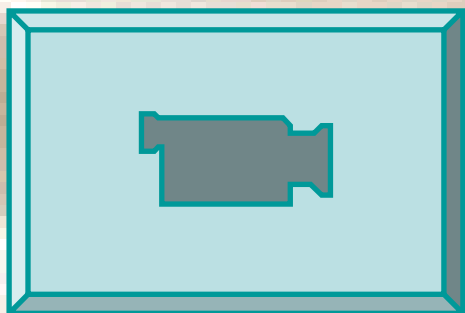


La police et les citoyens

SÛRETÉ DU QUÉBEC

Direction des renseignements criminels

Inspecteur-chef Gary MC Connell



MISSION de la POLICE

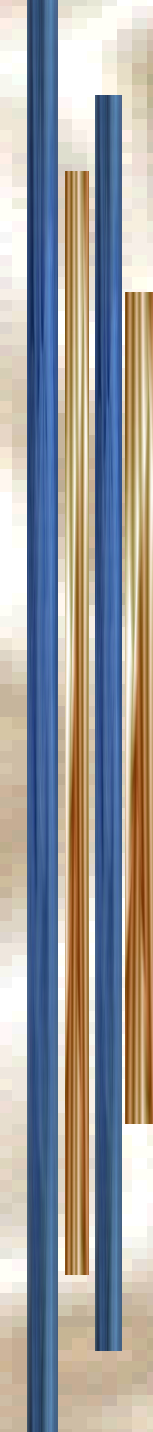
- Maintien de la paix et de l'ordre public
- Préservation de la vie
- Préservation de la sécurité des droits fondamentaux des personnes
- Protection de leurs biens

DÉCLARATION de Services aux citoyens

Le thème :

**Toujours mieux vous servir
et vous protéger**

On s'y engage



PARTENARIAT ***au cœur de la réalisation*** ***de notre mission***

avec:

- les services policiers
- les organismes privés
- les organismes publics

PARTICIPATION ***active et soutenue des citoyens***

dans:

- L'identification des problèmes locaux
- L'analyse de leurs causes
- La recherche de solutions durables

PARTENARIAT

- C.N.C. (créé en 1997)
 - Toujours en opération
 - En lien avec les bureaux provinciaux (CELCO)
- Law Amendment Committee
- Comité national mixte des représentants officiels de la justice pénale
 - SCC / SCQ / GRC / SPVM / SQ / MJQ / MJF / CQCC / CNLC
- Cross Border Crime Forum
- Maglocen
 - Échange d'informations (Canada – États-Unis)

CRÉATION

de multiples équipes intégrées

- ERM
- EISN
- SQ Projets en partenariat
 - Crime organisé
- ENSALA
- EIPF (police de frontières)
- EIPM (port maritime)

Objectifs recherchés par la Loi sur l'organisation des services policiers

- Recherche d'un partage clair des responsabilités
- Partage qui entraîne une responsabilité fiscale
 - Services spécialisés
 - Si fait par d'autres = compensation financière
- Recherche de l'efficacité
 - Redéploiement des services spécialisés
- Respect de l'équilibre entre les grands corps policiers
- Développement de la coopération
- Intégration des organisations policières dans les agglomérations

AVRIL 2001

**Établissement des priorités pour
répondre adéquatement aux critiques
et aux besoins.**

**Se doter d'une vision adaptée à tout
ces changements et recommandations.**

- Efficacité et efficience dans l'utilisation des ressources
- Objectifs clairs, cohérents et en continuité de ceux de l'organisation
- Compréhension et adhésion du personnel
- Chacun est imputable de son rendement et de la qualité de son travail
- Favoriser la collaboration interne et externe

- Identifier des champions
- Reconnaître la contribution de chacun
- Établir un processus de gestion du renseignement criminel
- Comprendre et participer aux 6 étapes reconnues du cycle de gestion du renseignement
- Identifier et travailler sur nos lacunes

CONCEPT

(5 points)

**Le renseignement comme préalable
à l'action policière**

version française de

« L'Intelligence Led Policing »

1

Restructuration ***3 éléments majeurs***

1.1 Renseignement au cœur des opérations

- Analystes déconcentrés
- Agents de bureau déconcentrés
- Participation des enquêteurs de renseignement aux meetings opérationnels
- Augmentation des effectifs

Restructuration

1.2 Nouvelles bases de données (2 au Québec)

- Liens
- Codification
- Classification

Restructuration

1.3 Embauche d'analystes professionnels

- Criminologue
- Mathématicien
- Sociologue
- Psychologue
- Physiciens (informaticiens)

- **Comité d'optimisation du rend. crim.**
 - Local
 - Régional
 - National
- **Permis de cerner les irritants**
- **Permis d'identifier des pistes de solutions durables**

3

Planification stratégique

- **Action #1 concerne le renseignement**
 - Comité de travail
 - des grandes fonctions
 - Mettre en place les pistes de solutions proposées par le comité d'optimisation

Protocole Minerve

- **Responsabiliser**
- **Favoriser l'échange**
- **Intégrer les données**

Protocole Minerve

Ce protocole apporte des bénéfices significatifs

- Optimiser la cueillette et la diffusion des renseignements entre les participants
- Maximiser l'emploi des ressources humaines, matérielles et financières des organisations impliquées
- Bonifier la connaissance des nouveaux modus operandi et des nouveaux types de crimes associés aux souches du crime organisé
- Partager du renseignement criminel sur une base continue
- Accroître la confiance entre les intervenants

5

Développement de nouveaux produits (4 éléments)

5.1 Profils criminels

- Organisation des données
- Validation
- Compréhension

5.1 Profils criminels

- Statut au niveau de l'implication fonctionnelle
- Description des antécédents criminels
 - Meilleure exploitation
 - Situer
 - Illustrer la répétition
 - Préciser les liens : antécédent - position
- Analyse des trajectoires empruntées par le sujet
 - Étapes franchies
 - Variations
 - Dégager des constats émergents
- Identification de ses partenaires
 - Subalternes organisationnels
 - Subordonnés hiérarchiques
 - Relations d'affaires
 - Facilitateurs
 - Partenaires légitimes

5.2 Plan d'enquêtes uniformisé

Compléter par l'annexe renseignement

- Organisation des informations et du renseignement

7 catégories

- Activités criminelles soupçonnées
- Informations générales au dossier
- Endroit de l'événement
- Individus ciblés
- Organisations criminelles
- Victimes
- Moyens d'enquête

Développement de nouveaux produits

5.3 **Alerte sporadique**

5.4 **Vigie sur la violence**

ORIENTATION STRATÉGIQUE

- Bien cerner et comprendre l'adversaire
- Anticiper ses actions
- Finalement, identifier un enchaînement d'actions visant à le vaincre

ORIENTATION STRATÉGIQUE

implique

- **Connaissance approfondie des :**
 - Individus
 - Relations
 - Organisations
 - Finalement, la souche
 - À terme = Anticiper

Par Étapes

- **Analyste tactique**
 - Profil de chacun
 - Extraction des bases de données
 - Mises à jour
- **Analyste tactique**
 - Établir le réseau
 - Établir les liens
 - Établir les relations
- **Analyste tactique**
 - Établir qui fait quoi
 - Comment cela s'articule

Par Étapes

- **Analyste stratégique**
 - Identifier les organisations criminelles d'envergure
 - Identifier les grands joueurs
 - Travailler sur la pérennité des organisations
 - Identifier leur efficacité
 - Clarifier leur évolution
 - Identifier le potentiel de violence

Et finalement :

- Anticiper

Co-producteurs

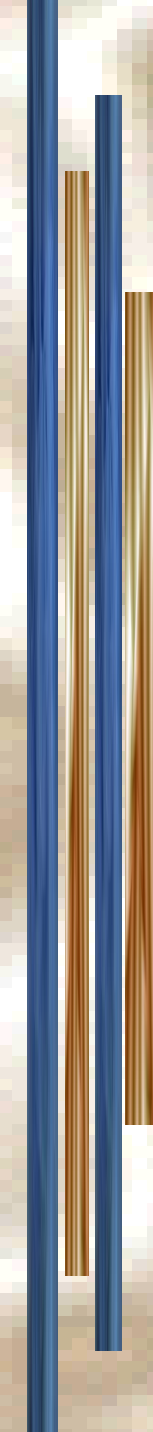
De leur propre sécurité en utilisant les véhicules mis à leur disposition.

Services nationaux

- **C-I-C**
- **Ligne 1-800-GANG**
- **Ligne INFO-CRIME**

Local et régional

- **Postes SQ**
- **CSP**
- **Consultation**



MERCI

de votre attention



Comment apprécier une politique policière ? – le ministère Sarkozy (7 mai 2002 – 30 mars 2004)

Par **Dominique MONJARDET**

Mardi 31 mai 2005

Intensification de la réponse policière : la réappropriation du territoire par les forces de l'ordre.

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *On le sait, le débat public lors des élections présidentielles puis législatives en France en 2002 a été dominé par le thème de la sécurité. Par suite, le nouveau gouvernement formé après ces scrutins a témoigné d'une activité soutenue dans ce champ comme en témoigne une production législative continue (deux lois sur la sécurité intérieure, deux lois sur le traitement judiciaire des délinquances), des remaniements administratifs importants (coordination et redéploiement géographique entre police et gendarmerie) et des bilans statistiques flatteurs, notamment sur l'activité des forces de police. Des données nouvelles sont ainsi disponibles pour reprendre la réflexion sur les critères et les mesures de l'efficacité policière (et plus largement d'une politique étiquetée « law and order »), tant en ce qui concerne la lutte contre la délinquance stricto sensu que la qualité des relations entre police et population, et le sentiment d'insécurité. Quels « résultats » sont assignables aux nouveaux moyens, et aux nouveaux pouvoirs ainsi donnés à la force publique ?*

« Je n'ai pas été nommé pour stabiliser mais pour faire reculer la délinquance. Je veux être jugé sur mes résultats et s'il n'y a pas de recul durable de la délinquance, j'en tirerai toutes les conséquences. Il n'y a pas de respect de la fonction politique s'il n'y a pas de résultats, les Français attendent des résultats, pas des discours »

N.S. le 25 septembre 2003

Discours prononcé lors de l'inauguration du nouvel hôtel de police de Bordeaux (AFP)¹

Il n'y a personne qui est contre la vertu, la femme enceinte et la tarte aux pommes

(Proverbe québécois)

« Les explications sociologiques ne sont en fait que des paravents pour justifier l'inaction »

N.Sarkozy, Lille 02/09/03

Il y a exactement onze ans, J-P.Brodeur et B.Leighton organisaient à Montréal un colloque consacré à « l'évaluation de la performance policière », dont les travaux ont été publiés, sous un titre un peu plus alléchant : « How to recognize good policing »². Je voudrais reprendre cette question à partir d'une étude de cas consacrée à la police française entre 2002 et 2004. Je m'intéresse plus précisément à l'évaluation de l'action policière imputable à un ministre de l'Intérieur du gouvernement français, N.Sarkozy, qui a occupé ce poste entre le 7 mai 2002 et le 30 mars 2004. Une introduction explique et justifie le choix de cet objet et de cette période. On examine ensuite les résultats obtenus, dans les termes et selon les critères proposés par le ministre (le ministère, l'administration policière) lui-même, on tente ensuite de proposer d'autres éléments d'évaluation. En conclusion on s'interroge sur la pluralité des indicateurs de l'action policière et de ses résultats.

Introduction : « Je veux être jugé sur mes résultats »

Le second tour du scrutin qui voit la réélection de J.Chirac à la présidence de la République se déroule le 5 mai 2002. Il est suivi par la formation d'un nouveau gouvernement, le 7 mai, dont le ministre de l'Intérieur est N.Sarkozy, qui conservera ce poste jusqu'au 30 mars 2004 (soit un an, dix mois et trois semaines). Les questions qui relèvent du ministère de l'intérieur, et avant tout la criminalité, délinquance, insécurité, ont été au cœur de la campagne électorale. On rappelle que celle-ci a été marquée par l'affrontement entre le président

¹ Dans la suite du texte on référencera les citations des discours du ministre sous la forme NS jj/mm/aa. La date permet de retrouver le texte intégral du discours cité sur le site du ministère de l'intérieur : www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1_le_ministre/c17_discours_sarkozy

² J-P.Brodeur (ed), Sage, 1998

sortant et L.Jospin, premier ministre socialiste en poste depuis 1997³. Cette conjoncture a fortement pesé sur les enjeux de la politique menée par ce ministère, il convient donc de préciser ce contexte.

Lorsqu'en 1997 la nouvelle majorité de gauche accède au pouvoir, la statistique de la criminalité, après un pic atteint en 1994 avec près de quatre millions de faits enregistrés, est sur une pente décroissante, qui combine deux mouvements distincts : une baisse importante de la délinquance d'appropriation (moins trois cent trente mille faits depuis 1994), et une hausse rapide des crimes et délits contre la personne. Sans doute ceux-ci sont dix fois moins nombreux que ceux-là, mais leur impact sur l'opinion est sans doute plus important. Quoi qu'il en soit la majorité sortante en 1997 fait valoir ses succès au regard de l'étiage global de la criminalité : celle-ci est en recul.

Elle va rester à peu près stable pendant deux ans, puis amorcer une croissance très rapide en 2000 et 2001 (tableau ci-après). A la veille des échéances électorales de 2002 la statistique enregistre un demi million de faits supplémentaires (2001 versus 1997), et cette fois l'augmentation touche toutes les catégories de délits. On ne tentera pas ici d'explorer les raisons de cette flambée. Les responsables socialistes ont à l'époque soutenu qu'elle traduisait d'abord un meilleur report des plaintes aux services de police, suscité par la mise en œuvre d'une nouvelle « police de proximité », supposée améliorer la prise en compte de la demande du public. L'argument était plausible⁴, sous condition que cette police de proximité ait été effectivement mise en œuvre, on a quelques raisons d'en douter⁵. Dans une étude en cours, S.Roché confirme que l'explication n'est pas confirmée par les chiffres disponibles. Quoi qu'il en soit, soutenir que la criminalité apparente augmente parce que la police travaille mieux est un argument électoralement inaudible, et qui n'a donc pas été entendu. Le candidat Chirac a initié dans son entretien télévisé le 14 juillet 2001 la charge qui sera au centre de toute la campagne électorale : « il n'y a pas de fatalité de l'insécurité. Il n'y a qu'un manque de l'autorité de l'Etat et un manque de volonté politique (...) la police est mal utilisée (...) la justice n'a pas suffisamment de moyens (...) nous ne pouvons pas laisser aller les choses comme on le fait depuis trop longtemps, avec le développement de tout un ensemble d'insécurités qui finissent par miner le moral des français »⁶. Jusqu'au printemps 2002 l'argumentation sera martelée : la gauche au pouvoir n'a pas pris la mesure d'une « réalité inacceptable », elle en est ainsi la première responsable. Deux éléments vont s'ajouter à l'argumentaire et le conforter.

³ J.Chirac, élu président en 1995, a procédé en 1997 à une dissolution de l'Assemblée nationale suivie d'élections législatives marquées par la défaite de sa majorité de droite. Par suite, le gouvernement est formé par le leader du parti socialiste et restera en place pendant toute la durée de la législature (cinq ans).

⁴ P.Bergounoux, *Le Monde*, 25 juin 2001 : « la mise en place de la police de proximité (...) et le meilleur accueil dans les commissariats (...) incitent au dépôt de plainte ».

⁵ DM : « L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale », *Sociologie du Travail*, 44 (2002) 543-555

⁶ Site Internet, Présidence de la République, *Interview télévisée (...) à l'occasion de la Fête nationale*

La criminalité en France 1990-2001

Années	Total		dont vols		violences ⁷	
	nombre	indice	nombre	indice	nombre	indice
1990	3 492 712	100	2 305 600	100	134 352	100
1994	3 919 008	112,2	2 573 074	111,6	175 374	130,5
1995	3 665 320	104,9	2 400 644	104,1	191 180	142,3
1996	3 559 617	101,9	2 331 000	101,1	198 155	147,5
1997	3 493 442	100	2 244 301	97,3	214 975	160
1998	3 565 525	102,1	2 291 404	99,4	220 948	164,5
1999	3 567 864	102,2	2 252 528	97,7	233 194	173,6
2000	3 771 849	108	2 334 696	101,3	254 514	189,4
2001	4 061 792	116,3	2 522 346	109,4	279 610	208,1

Source : *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 2001*, La documentation française, vol.1, p.17

En premier lieu, survient entre la mi-octobre 2001 et la fin novembre, une série noire « d'incidents de police » tragiques. Le 16 octobre, deux gardiens de la paix intervenant sur un cambriolage sont tués, le suspect est un multirécidiviste de l'attaque à main armée récemment libéré par la justice. Suivent une dizaine de faits qui voient des policiers pris à partie lors de contrôles ou interventions, et plusieurs blessés par balle. L'émotion policière est intense, et se traduit par une série de manifestations de rue des policiers (puis gendarmes) qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire de la Vème République et ne prendra fin qu'à la mi-décembre 2001⁸.

D'autre part, une confusion plus ou moins délibérée fait porter la responsabilité de l'événement initial (libération judiciaire d'un malfaiteur dangereux) sur la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2001, d'une loi nouvelle (dite loi Guigou) renforçant la protection de la présomption d'innocence. Cette loi alourdit notablement les tâches de procédure qui incombent aux policiers procédant à gardes à vue et déferrements. Elle a de ce fait été violemment combattue, lors de sa préparation puis discussion, par tous les syndicats policiers, dont les arguments n'ont pas été entendus. Devant l'émotion populaire et policière, le premier ministre confie à un député, en urgence, une « mission d'évaluation » sur le volet policier de la mise en œuvre de cette loi. Son rapport remis le 19 décembre propose une série d'aménagements procéduraux qui donneront satisfaction (prudente) aux syndicats policiers⁹. Il en restera la dénonciation d'une « absurde loi qui organise la libération des voyous »¹⁰

Cette conjoncture offre à l'opposition politique l'opportunité de développer une intense critique de l'action du gouvernement – et du futur candidat socialiste à l'élection présidentielle – dans le champ de la sécurité, qui deviendra ainsi le

⁷ Le libellé exact est « crimes et délits contre les personnes »

⁸ Voir D.Monjardet et C.Gorgeon : « Le malaise policier », *Regards sur l'actualité*, 279, Mars 2002, 13-25

⁹ Ce cas est de quelque façon exemplaire : le pouvoir exécutif consent, sous la pression de la rue, et dans l'urgence, à un examen et à de larges amendements de dispositions contre lesquelles il avait été abondamment mis en garde, sans prêter le moindre crédit à ces avertissements.

¹⁰ *Le Monde*, 24 octobre 2001

terrain d'affrontement majeur des campagnes électorales du printemps 2002. Cette critique est de surcroît largement relayée par les médias en général, la télévision en particulier. Si on en croît les relevés de TNS Media Intelligence (groupe Sofres) « la présence de la délinquance dans les médias a crû de 126% entre février et mars 2002, avant de chuter de 50% après le premier tour de l'élection présidentielle (...) du 1^{er} janvier au 5 mai, l'insécurité a été médiatisée deux fois plus que l'emploi, huit fois plus que le chômage »¹¹.

Pour mémoire enfin, il faut rappeler que cette séquence – croissance de la délinquance, événements tragiques, malaise policier, polémiques électorales, saturation médiatique – s'inscrit sur fond des attentats terroristes de septembre 2001 aux Etats-Unis, dont le gouvernement sortant a prolongé l'écho en faisant voter en urgence en octobre des mesures législatives nouvelles (loi 2001-1062 du 15/11/2001), dirigées contre la menace terroriste, et qu'il a crû bon de présenter comme amendements à un projet de loi antérieur sur la petite délinquance et les incivilités (et qui gardera son titre de « loi relative à la sécurité quotidienne »). S'il en était besoin, cette procédure introduisait un lien nouveau entre le terrorisme international et les désordres dans les cages d'escalier...¹²

I.- La politique Sarkozy, le bilan statistique

Ce contexte explique que la sécurité figure au premier rang des priorités affichées par le nouveau gouvernement. Dans sa « déclaration de politique générale » au Parlement, le 3 juillet 2002, le nouveau premier ministre y insiste : « le premier pilier sur lequel notre politique doit reposer, c'est donc un Etat qui veut restaurer l'autorité pour construire une France sûre (...) je suis résolu à donner à l'Etat les moyens pour assurer avec efficacité la sécurité, la justice et la défense qu'attendent nos concitoyens (...) nous voulons faire reculer l'insécurité en mobilisant tous les moyens de l'Etat... »¹³

Cette priorité va s'incarner sous divers aspects. En premier lieu une série de mesures législatives donne à la force publique (police et gendarmerie) des moyens humains, juridiques et matériels supplémentaires. On en a traité par ailleurs¹⁴, on ne les détaillera pas ici. En second lieu, le nouveau ministre de l'Intérieur mobilise ses services sur un argumentaire unique, que l'on peut résumer ainsi : « vous avez puissamment plaidé, à l'automne, que vous ne disposiez pas des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre la délinquance et l'insécurité ; je vous fournis ces moyens, j'attends en retour des résultats significatifs dans ce domaine ».

L'orientation est donnée par deux discours-programme respectivement aux « directeurs et responsables de la Police Nationale » (le 26 juin 2002) et aux

¹¹ « La télévision a accru sa couverture de la violence durant la campagne », *Le Monde*, 28 mai 2002, p.22

¹² Sur ce sujet, cf. notre article : « Le terrorisme et la cage d'escalier (la sécurité publique dans le débat politique en France, 2000-2003), *Revue canadienne Droit et Société / Canadian Journal of law and Society*, 2004, volume 19, no.1, pp.135-151

¹³ Site premier ministre, déclaration de politique générale, Assemblée nationale, 3 juillet 2002

¹⁴ *Le terrorisme et la cage d'escalier*, art.cit.

« responsables territoriaux de la gendarmerie » (le 5 juillet) réunis au Carrousel du Louvre. Après avoir présenté l'ensemble des mesures envisagées, le ministre conclut : « je m'engage donc à ce que les moyens nécessaires vous soient donnés pour accomplir votre mission. Je vous soutiendrai parce que votre tâche n'a jamais été aussi difficile. (...) De votre côté, je vous demande tout simplement un engagement total (...) je veux que vous soyez tournés vers des objectifs et des résultats (...) vous devez fixer chaque année des objectifs quantifiés d'amélioration de votre efficacité, en termes de réduction de la criminalité, d'augmentation du taux d'élucidation... » (NS 26/06/02), et à l'appui de ces « objectifs quantifiés », le ministre décide la publication mensuelle des statistiques de la délinquance – qui jusqu'alors n'étaient publiées qu'annuellement : « Nous devons être jugés sur des résultats. C'est le sens des décisions que j'ai prises récemment sur les statistiques mensuelles. Nous devons entrer dans la culture du résultat avec tout ce que cela suppose de risque et d'inconfort » (NS 05/07/02).

Les mois qui suivent vont ainsi être ponctués par les communiqués mensuels de la police nationale et de la gendarmerie nationale faisant état, avec une belle régularité, dès le mois de mai 2002 pour la PN, plus tardivement pour la GN (octobre 2002, puis après un ressaut, février 2003), d'une baisse continue de la (statistique de la) délinquance. Le tableau ci-après rassemble ces chiffres.

Leur collationnement se heurte à quelques difficultés, dont on fait état en note, et qui témoignent que la culture du résultat, la transparence qu'elle suppose, ont encore quelque difficulté à se faire leur chemin dans les services du ministère¹⁵. Par ailleurs, l'Observatoire national de la délinquance a consacré, dans son premier rapport annuel, une étude spéciale à ces données mensuelles, qui en montre la fragilité et conclut en proposant de publier plutôt un indicateur mensuel « glissant » (comparaison mensuelle des douze derniers mois et des douze mois précédents)¹⁶. Quoiqu'il en soit, l'objectif premier fixé par le ministre est atteint : la délinquance régresse continûment. Il ne se fera pas faute de s'en féliciter.

¹⁵ Il a fallu recourir à la saisine de la CADA (commission d'accès aux documents administratifs, autorité indépendante) pour obtenir les chiffres de juin et décembre, non publiés au motif que ces mois supportent une régularisation semestrielle et annuelle des données enregistrées.

¹⁶ OND, Premier rapport annuel, INHES, 2005, p. 63-96

**Données statistiques disponibles sur l'évolution de la délinquance
pendant le ministère Sarkozy¹⁷
(7 mai 2002 – 30 mars 2004)**

NB : l'évolution mensuelle est calculée par rapport au même mois de l'année précédente

	Police		Dont P.P.Paris		Gendarmerie ¹⁸		Ensemble	
	évolution	volume	évolution	volume	évolution	volume	évolution	volume
rappel 2000	+4,48%	2 798 906	+1,7%	295 655	+9,4%	972 487	+5,72%	3 771 849
rappel 2001	+6,23	2 973 207	+5,25	312 125	+11,89	1 088 585	+7,69	4 061 792
2002 janv-avr*	+7,93		-1,1		+11% §		+4,8%	
mai 2002	-0,69 #	nc	-1,6		+19,67		nc	
juin	-7,38		-8,6		+10,7			
juillet	+0,04		-4,9	26 181	+13,16			
août	-8,45		-11,31	20 315	+4,94		-4,49	nc
septembre	+0,40		+1,3		+3,45		nc	
octobre	-6,81	254 476			-0,69	99 440	-5,17	353 916
novembre	-8,48	230 027	-6,09		+3,04	99 515	-5,28	329 542
décembre	+1,69	237 545	-4		+5,49	97 063	+2,76	334 608
mai-décem*	-3,78		-5		+6,5 §		-0,74*	
Total 2002	-1,40	2 931 709	-3,63	300 786	+8,60	1 182 173	+1,28	4 113 882
janv.2003	-7,86	235 579			+5,44	87 878	-4,59	323 457
février	-7,73	220 856	-13,3	21 362	-6,69	86 324	-7,44	307 180
mars	-4,63	244 770		24 426	-2,11	98 164	-3,92	342 934
avril	-8,82	238 699	-10,05		-2,94	92 816	-7,25	331 515
mai	-6,38	241 883	-12,91	23 500	-7,27	96 026	-6,64	337 909
juin°	nc		(-4,5)‡		nc		+2	(368 437)
1er semest.	-5,05	1 437 783	-9,42		-0,13	573 649	-3,69	2 011 432
juillet	-0,45	252 388	-3,19	25 149	-7,29	101 259	-2,51	353 647
août	-4,26	200 916	-8,02	18 685	-0,51	100 524	-3,04	301 440
septembre	+2,70	232 595	-0,58 !		-2,63	89 844	+1,16	322 439
octobre	-3,02	246 787	-8	26 941	-6,13	93 340	-3,90	340 127
novembre	-4,22	220 318	-8,23		-11,72	87 847	-6,49	308 165
décembre°°	nc		nc		nc		nc	(337 444)
Total 2003	-3,31	2 834 555	-6,76	280 466	-3,56	1 140 139	-3,38	3 974 694
janv.2004	-2,85	228 869	-5,61		-6,08	82 537	-3,73	311 406
février	-1,33	217 914	-4,97		-3,08	83 668	-1,82	301 582
Mars 2004	-0,06	244 623	-4,43	23 745	-8,24	90 075	-2,40	334 698
Total 2004	- 2,71	nc	-4,5	267 290	- 6,34	nc	-3,76	3 825 442

¹⁷ Sauf indication contraire dans les notes du tableau, les chiffres rapportés sont issus des sources disponibles sur le site Internet du ministère à l'une des trois adresses suivantes :

- Accueil>Statistiques>Criminalité ; - Accueil>Toute l'actualité ; - Accueil>Police nationale>Actualité

Par ailleurs, la statistique des « chiffres mensuels des faits constatés » pose des problèmes complexes, on consultera sous ce titre l'article publié par l'OND, *1^{er} rapport annuel*, INHES, Paris, Mars 2005, p.63-96

¹⁸ Pour la gendarmerie, les chiffres donnés par le ministère de l'intérieur sont (légèrement) différents de ceux publiés sur le site Internet de la Gendarmerie Nationale. Par exemple pour mars 2004 ce dernier compte 90 247 faits, contre les 90 075 publiés par l'Intérieur. On a choisi de garder ces derniers, faute de pouvoir remonter les chiffres du site gendarmique avant janvier 2004.

* Source : DGPJ-DCPJ : « Crimes et délits constatés en France en 2002 (...) Chiffres définitifs », document du Service central d'étude de la délinquance, slnd, p.14.

§ Les chiffres pour la gendarmerie portent respectivement sur le premier (+11%) puis le second (+6,5%) semestre de l'année 2002. Source : Présentation à la presse des crimes et délits constatés en 2002 par la gendarmerie, Intervention de M.Pierre MUTZ, p.3. Par ailleurs la note du 13/06/2002 du ministère de l'Intérieur : « L'évolution de la délinquance en France en mai 2002 » inclut la mention suivante : « Sur les premiers mois de l'année 2002 (l'évolution de la délinquance dans les zones gendarmerie) a été successivement de (+) 3,87%, 16,13%, 8,88% et 8,97% avant d'atteindre 19,67% en mai »

Les pourcentages publiés par le ministère sont calculés de la façon suivante, par exemple : variation de mars 2003 = (délinquance de mars 2002 – délinquance de mars 2003) / délinquance de mars 2002

° Les données de juin 2003, qui voient, pour la première fois depuis mai 2002, une augmentation de la délinquance globale, n'ont pas été détaillées. Le seul chiffre disponible (et « arrondi » à + 2%) se trouve dans le « Bilan du 1er semestre 2003 » Actualité « Mise à jour : le 11/12/2003 ». On peut estimer les chiffres de juin par soustraction au total semestriel donné dans ce même document du total des cinq premiers mois. Ce calcul est donné dans la dernière colonne

! Le chiffre donné par la PPP est de -0,3

‡ Chiffre donné par le ministre, discours à la PPP le 4 juillet 2003

°° Les chiffres de décembre n'ont pas été publiés, on donne (en italiques) le chiffre calculé par soustraction.

Les communiqués de victoire du ministère de l'Intérieur se suivent :

- en 2002 : « L'année 2002 enregistre une variation de la criminalité et de la délinquance qui s'établit à +1,28%, soit 52.090 faits supplémentaires par rapport à 2001. Ce résultat traduit une maîtrise de l'évolution de la délinquance après les fortes progressions enregistrées en 2000 (...) et en 2001... »¹⁹
- en 2003 : « L'année 2003 marque un tournant dans l'évolution de la délinquance constatée en France métropolitaine en repassant sous le seuil des quatre millions de faits. Après cinq années consécutives de hausse, ce résultat traduit une inversion de tendance par rapport à l'année 2002 (+1,28%) et après les fortes progressions enregistrées en 2000 (...) et 2001... »²⁰
- en 2004 : « la situation s'est dégradée en France à partir de 1999 pour atteindre et dépasser les 4 millions de faits de délinquance en 2001. Un coup d'arrêt a été donné à la hausse de la délinquance à partir du second semestre 2002 (-0,74%), suivi d'une baisse significative au cours de l'années 2003 (-3,38%). Avec (...) une baisse de 3,76%, l'année 2004 amplifie cette tendance. C'est le chiffre le plus bas de ces quatre dernières années et c'est la plus forte baisse enregistrée depuis 1995, en pourcentage, comme en valeur absolue (148.252 victimes en moins²¹). » (« Vœux 2005 »- présentation des résultats de la délinquance et de l'action des forces de sécurité intérieure en 2004, p.1)

De surcroît, le ministre, très présent sur le front des médias, a donné à ces résultats une publicité considérable, servie par un art de la communication que

¹⁹ *Crimes et délits constatés en France en 2002... Chiffres définitifs*. Ministère de l'intérieur, direction centrale de la police judiciaire.

²⁰ *Conférence de presse annuelle sur la sécurité intérieure*, 14 janvier 2004, p.1

²¹ Ce nombre est (à une erreur de soustraction près) celui de la diminution du total des « faits de délinquance », on notera qu'on peut d'autant moins en inférer un nombre de « victimes en moins » que, outre qu'il ne saurait y avoir une (seule) victime pour chaque fait, le même communiqué signale, dans le paragraphe suivant « une forte progression de la délinquance dite révélée (par l'action des services) », plus souvent désignée comme délinquance sans victime...

tous les observateurs lui reconnaissent. Il quitte en mars 2004 le ministère de l'Intérieur pour celui des Finances avec un bilan présenté comme très positif.

II. La validité des indicateurs de résultat : polémique et mise au point.

Comme il se doit dans le champ politique, ce bilan est contesté par l'opposition avec deux arguments majeurs qui portent tous deux sur la validité et la signification de l'indicateur de « résultats » utilisé.

Tout d'abord la validité de l'instrument de mesure est contestée. Est ainsi réactivée une très ancienne querelle sur la fiabilité de « l'état 4001 » qui enregistre les « faits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie ». En substance, cet état statistique renseigné par chacune des unités territoriales puis collationné aux niveaux départemental et national présente deux traits qui ne permettent pas de le tenir comme une photographie exacte de la criminalité (à supposer que cette photographie soit possible). Il recense d'une part les plaintes portées à la connaissance des services par le public, et enregistrées par ceux-ci. On a donc là deux premiers facteurs de variation, en amont selon que le comportement de plainte du public est encouragé, ou découragé par le service, en aval selon que la plainte est effectivement enregistrée comme telle et transmise au parquet. On connaît pour chacune de ces étapes un éventail varié de mesures dont le cumul permet in fine une assez ample modulation du chiffre final arrêté par chaque unité.

D'autre part l'état 4001 enregistre les faits délinquants qui ne donnent pas lieu à plainte mais sont découverts par les services sur leur initiative (par exemple les infractions à la législation sur les stupéfiants, ou à la législation sur le séjour des étrangers). Par définition, le quanta de ces faits peut varier sensiblement selon l'activité déployée par les troupes. La combinaison de ces deux sources de variation peut rendre problématique une comparaison ponctuelle. La pression aux résultats énoncée par le ministre, et relayée par la hiérarchie policière n'a pas manqué d'alimenter quelques dérives, dont la presse a abondamment rendu compte²². Leur part est impossible à mesurer. On peut certes s'étonner que la délinquance ait commencé de décroître (- 0,69%) dans les services de police dès le mois de mai 2002, alors que le ministre est à peine arrivé (il est nommé le 7 mai), qu'aucune des mesures qu'il annonce n'a encore pris effet, et que dans le même temps la délinquance continue à croître à très vive allure dans le ressort de la gendarmerie : +19,67%. Ce cas illustre plus vraisemblablement le zèle des uns et le mécontentement des autres qu'il n'exprimerait les variations du social (la gendarmerie, arme militaire, vient en effet d'être placée sous l'autorité opérationnelle du ministère de l'Intérieur et – contre l'habitude – voit un préfet nommé à sa tête).

²² Par exemple, le *Canard Enchaîné* du 23 avril 2003 publie la note de service du chef de la circonscription d'Antibes enjoignant aux « procéduriers (...) d'accentuer et rapidement le traitement de leurs dossiers dans les domaines où les taux d'élucidation sont faciles à réaliser (CBV... vols à l'étalage ...) », le plus souvent ces consignes restent orales

En second lieu, l'opposition insiste sur le fait que la baisse affichée de la délinquance globale masquerait « la montée continue des violences contre les personnes : + 7,3% en 2003. On constate une permanence préoccupante de la criminalité structurée autour de l'économie souterraine et la violence à l'école est en augmentation : les signalements ont crû de 5% d'avril 2003 à avril 2004. Comment parler de victoire dans la lutte contre la délinquance ? » (J.-P. Blazy, sénateur socialiste). En retour « un proche de Nicolas Sarkozy » son directeur de cabinet au ministère de l'Intérieur, réclame « un peu de vérité dans le débat politique » au nom de quoi « la vérité c'est qu'il a fait baisser la délinquance » (C. Guéant, *Le Figaro*, 08/02/05).

La querelle technique est complexe, la querelle politique inépuisable, et l'une et l'autre s'alimentent indéfiniment. Il est certain qu'un index qui cumule cent sept catégories de crimes et délits est susceptible de présenter des évolutions internes très contrastées, de telle sorte qu'à l'évolution globale on peut toujours objecter l'évolution en sens inverse de quelques catégories. Et inversement.

Le sociologue n'est pas nécessairement mieux armé que tel ou tel acteur ou observateur pour dire le vrai dans cette controverse. Il est cependant en position d'encadrer de quelques considérations objectives les termes du débat. La première étant le rappel – socialement inaudible – que la statistique de la délinquance est une construction sociale à trois étages. Exemple simple : le propriétaire d'une automobile vient en déclarer le vol, comme il lui faut adresser à son assurance un récépissé de dépôt de plainte, il veillera à ce que celle-ci soit effectivement enregistrée par le service policier saisi. S'il arrive – et cela arrive – qu'il retrouve 48 heures plus tard son véhicule, qu'il avait garé dans un endroit inhabituel, il y a quelque chance, surtout s'il n'a pas encore saisi l'assurance, qu'il ne retourne pas au commissariat retirer sa plainte, qui restera donc comptabilisée. On sait à l'inverse que des dépôts de plainte correspondent à des tentatives d'escroquerie à l'assurance (se faire indemniser un véhicule détruit). La statistique est donc construite sur une triple indétermination correspondant aux trois étapes du processus : la motivation (ou obligation) à s'adresser au service de police, le caractère délinquant de l'acte déclaré (qui varie non seulement selon la perception, ou la volonté des acteurs, mais aussi selon des définitions administratives fluctuantes), et la propension à l'enregistrement des préposés. Dans l'hypothèse où le Ministre et à sa suite toute la hiérarchie policière se donnent explicitement comme objectif de « faire reculer la délinquance » (NS 25/09/03), et donc de produire mensuellement un indicateur statistique en baisse, il est peu douteux qu'une forte pression s'exerce pour que, dans chacune de ces dimensions, le curseur stimule la baisse plutôt que la hausse :

- alors que le dispositif de la police de proximité était destiné, en multipliant et aménageant les points d'accueil du public, à encourager le public à « retrouver le chemin du commissariat », et donc à accroître l'information de la police sur la délinquance jusqu'alors non déclarée, le processus inverse est enclenché : les conditions matérielles, et psychologiques, du dépôt de plainte (accessibilité, horaires, attente...) ne sont pas améliorées.

- Nombre d'atteintes ressenties par le public, et dont par hypothèse il vient se plaindre au guichet de police, ne sont pas étiquetables pénalement de façon automatique et univoque : entre ce qui est de nature contraventionnel et ne figurera pas en statistique, et le délit enregistrable, il y a une large zone d'indétermination qui prête à interprétation. On peut également soupçonner que la pression au « résultat » jouera en ce cas de façon univoque : pour le rejet ou l'inscription en main courante plutôt que pour la réception de la plainte.
- Enfin, et on n'y revient pas, le processus d'enregistrement lui-même se prête à une série de « techniques » de reports, omissions, déclassements, etc. qui permettent de minimiser les entrées et de lisser les courbes. Outre la presse déjà évoquée, la littérature syndicale policière est également riche en détails sur ces ressources.

Il n'y a donc pas de doute raisonnable sur le fait que dans chaque service isolément, et dans l'ensemble par conséquent, un effort a été fait pour « tenir les chiffres », et d'autant plus que – dans le même temps – la volonté d'améliorer certains autres indicateurs, comme le taux d'élucidation, avait un effet contraire²³.

Il est donc difficile de trancher de façon rigoureuse sur la signification réelle de la baisse de la délinquance survenue pendant le ministère Sarkozy. Comme le note D.Peyrat, la baisse cumulée obtenue en 2003 nous ramène un peu au-dessus du niveau enregistré en 2000 que toute la droite jugeait « catastrophique », et N.Sarkozy parlait en 1999 d'« explosion de la délinquance » quand il y avait 400 000 faits de moins qu'en 2003²⁴. En outre, comme le fait remarquer également un bon connaisseur de ces statistiques (S.Roché) : « la baisse est modeste et doit se confirmer dans le temps. Nous avons déjà connu des périodes de baisse sur plusieurs années, entre 1985 et 1988, puis entre 1993 et 1997. On se trouve aujourd'hui sur les hauts plateaux et on descend lentement. Ce qui me frappe, c'est que le ministre de l'intérieur ne sait pas exactement ce qui fait baisser la délinquance, et pour cause : nous ne disposons pas des outils élémentaires pour vérifier si la délinquance baisse là où le nombre de policiers affectés a été augmenté »²⁵. Ajoutons que si on a des indications parcellaires sur les grandes catégories de crimes qui baissent (tableau ci-après), et celles qui augmentent, on ne dispose pas d'études plus fines sur l'évolution des différents indexes (on en compte 107 dans l'état 4001) de la délinquance. Deux remarques qui illustrent l'absence à peu près complète de réflexivité de l'action policière : le ministère multiplie les communiqués de victoire sur l'action de tel ou tel service –

²³ On sait que les taux d'élucidation sont très variables selon les délits : inférieurs par exemple à 10% pour les cambriolages, mais atteignant 100%, par construction, pour les « crimes sans victime » découverts par la police : recels par exemple, ou drogue. Multiplier les procédures pour « usage de substances ... » (en clair : « ramasser les shiteux ») permet ainsi de faire substantiellement remonter le taux moyen d'élucidation du service ; en contrepartie, le service se voit obligé de comptabiliser une délinquance en hausse : les deux objectifs statistiques sont ainsi contradictoires, ce qui peut conduire à de délicats, et fluctuants, arbitrages quant à l'activité du service.

²⁴ D.Peyrat : *En manque de civilité*, Paris, textuel, 2005, p.56, qui renvoie à N.Sarkozy : *Libre*, Paris, Laffont, 2001.

²⁵ *Le Monde*, 15/01/05

par exemple les GIR (groupes d'action régionaux²⁶) - mais l'effet le plus immédiat des exploits de ces unités étant de gonfler la statistique des faits constatés, on est peu éclairé sur les tactiques et stratégies policières supposées efficaces pour produire l'effet inverse²⁷ (sauf à partager, on y reviendra, l'idée répandue dans certains cercles policiers que seule l'incarcération des délinquants confirmés est susceptible de faire baisser la criminalité).

Quoiqu'il en soit, à supposer même que la baisse enregistrée doive beaucoup à la pression exercée par le politique sur le policier, il faut relever que cette pression a été efficace. Or il s'agit là, en soi, d'un résultat non négligeable, qui témoigne du fait que le Ministre et son équipe ont imposé leur autorité au corps policier dans son ensemble. Résultat loin d'être mineur, si on sait que cette autorité n'est pas donnée d'emblée, et que la profession policière a au contraire manifesté à diverses reprises qu'elle pouvait assez largement s'en affranchir. Les mêmes ressources qui permettent – toutes choses égales par ailleurs – d'obtenir une baisse de l'indicateur statistique peuvent être aussi bien mobilisées pour produire une hausse, et il est loin d'être exclu que certaines hausses sensibles en période préélectorale, par exemple en 1992-1993 n'aient beaucoup dû à ces mécanismes. Ainsi les critiques adressées au Ministre et à la validité de ses chiffres véhiculent implicitement un hommage à l'autorité que celui-ci a su prendre sur une profession parfois rétive.

Le fait se confirme à l'examen des statistiques plus directement liées à l'activité répressive des services : nombre de personnes mises en causes (et écrouées), mises en garde à vue, activité d'initiative, taux d'élucidation.

Activité des services

Année	Total	Taux d'élucidation	Gardes à vue	Mis en cause	Ecroués
1998	3 565 525	28,66%	448 582	788 992	56 859
1999	3 567 864	27,63	426 851	798 973	50 462
2000	3 771 849	26,75	364 535	834 549	53 806
2001	4 061 792	24,92	336 718	835 839	50 546
2002	4 113 882	26,27	381 342	906 969	60 998
2003	3 974 694	28,83	426 671	956 423	63 672
2004	3 825 442	31,82	472 064	1 017 940	nc

Sous cet aspect aussi, le bilan ministériel est positif : entre 2001 et 2004 le nombre des « mis en cause » augmente de 22%, celui des gardes à vue de 29%, et le taux d'élucidation de sept points. Si 2001 est l'année de référence, les progrès

²⁶ les GIR – qui associent police, gendarmerie, agents des douanes et des impôts en visant notamment l'économie parallèle liée aux trafics - ont pris le relais, de façon permanente et sur une plus grande échelle des « opérations ciblées répressives » initiées par D.Vaillant en 2001. Sur leurs premiers résultats voir le rapport de M. Le Fur : « Rapport d'information sur les Groupes d'intervention régionaux », Assemblée Nationale, n°1098, 1^{er} octobre 2003.

²⁷ Ce point est tout à fait caractéristique du singulier rapport au savoir qui règne dans certaines sphères policières. Sur ce sujet voir notre article « Gibier de recherche, la police et le projet de connaître », à paraître in *Criminologie*, Université de Montréal, 2005

sont spectaculaires et la mobilisation policière remarquable. Cependant, si on décale le point de vue pour prendre un peu plus de recul, le jugement se nuance. En matière de gardes à vue et de taux d'élucidation, les chiffres 2003 rejoignent tout juste l'activité enregistrée en 1998, alors qu'entre ces deux dates les effectifs policiers ont quelque peu augmenté. Il n'est pas sûr que le taux de garde à vue par OPJ, par exemple, ait réellement rattrapé celui de 1998. Il faut ainsi référer les hausses spectaculaires d'aujourd'hui aux baisses non moins conséquentes d'hier. Celles-ci ont une double explication, une fronde larvée contre le projet de police de proximité à partir de 1998, une grève perlée contre la loi Guigou en 2000 et 2001. On rappelle que les syndicats policiers s'étaient vivement opposés à celle-ci, au motif que les nouvelles contraintes de procédure entraîneraient le blocage de la machine policière. On a en l'espèce un exemple pur de prophétie auto-réalisatrice et un cas d'école de freinage policier. Les aménagements apportés à la mise en œuvre de la loi, à la suite du rapport Dray²⁸, et plus sûrement le changement de majorité politique, puis de direction policière, ont mis fin à cette autolimitation de l'activité répressive, les chiffres ont peu à peu rejoint leur étiage initial. C'est un succès, mais qui témoigne plus sûrement d'une remobilisation des troupes que d'une nouvelle efficacité policière.

Le bilan du ministère comporte en second lieu toute une série de rubriques qui ressortent des moyens de l'action policière plus que des résultats. On ne les développera donc pas ici, sauf à signaler que certaines de ces réalisations confirment les observations précédentes quant à la prise d'autorité sur la profession et à la remobilisation des troupes. C'est ainsi par exemple qu'a été entrepris et largement mené à bien le délicat chantier du redéploiement géographique entre police et gendarmerie, bloqué depuis des décennies, et qui avait été l'objet d'une velléité de réouverture sous le ministère précédent, vite avortée sous la pression des syndicats policiers et des élus locaux²⁹. Dans le même sens, le placement de la gendarmerie sous contrôle opérationnel du ministère de l'Intérieur a certes soulevé chez celle-ci nombre d'inquiétudes (et on peut voir dans le retard avec lequel les statistiques mensuelles de la délinquance compilées par la gendarmerie ont amorcé leur reflux – tableau supra - un effet de ces inquiétudes), elle s'est finalement réalisé sans grande difficulté. De même encore, des « irritants » sempiternels de l'action policière, comme les ruptures de

²⁸ J.Dray, député, Rapport pour le Premier Ministre : « Evaluation de l'application et des conséquences sur le déroulement des procédures diligentées par les services de police et de gendarmerie des dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes », publié notamment dans *La tribune du commissaire de police*, n°84, décembre 2001, p.19-40, ce texte propose trente huit mesures simplifiant la mise en œuvre de la loi.

²⁹ La répartition entre police et gendarmerie sur le territoire national est réglée par le degré d'urbanisation : en principe la police est compétente dans les villes de plus de 10 000 habitants, et la gendarmerie en deçà. Toutefois, pressions locales et inertie administrative se sont conjuguées depuis un demi-siècle pour figer les implantations, quels que soient les mouvements de population. On comptait ainsi nombre de commissariats dans des villes tombées sous le seuil des 10 000, tandis que la gendarmerie se voyait responsable de nouvelles cités très peuplées créées en zone sub-urbaine (voir le rapport R.Carraz, J.-J.Hyest : « Une meilleure répartition de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique », La documentation Française, 1998). Le gouvernement Jospin avait annoncé en 1998 le transfert de près d'une centaine de sites entre les deux forces, suscitant mobilisation syndicale des policiers locaux, émotion des élus locaux, pour finir par abandonner entièrement le projet.

compétence territoriale des divers services le long des lignes de transport de la région parisienne, ont enfin été réglés³⁰.

Tous ces éléments confirment un aspect majeur du bilan du ministère Sarkozy. Appuyé sur une équipe de direction aguerrie dans le champ policier³¹, le ministre a imposé son autorité à la profession, remis celle-ci au travail, imposé une « culture du résultat » servie d'une part par la mise en œuvre de moyens nouveaux conséquents³², d'autre part par une focalisation exclusive sur la statistique de la délinquance et quelques indicateurs d'activité. On ne saurait sous-estimer cet acquis. On en a de multiples exemples : le phénomène *d'inversion hiérarchique* observable au bas de l'échelle hiérarchique policière remonte de fait toute la pyramide hiérarchique, et s'étend souvent jusqu'au niveau ministériel inclus. Nombre de ministres de l'Intérieur, entrés en fonction avec le projet de réformer la police, et à tout le moins de la commander, se sont rapidement mués en porte-parole des intérêts et des tropismes de leurs troupes³³. Le ministère Sarkozy témoigne de la capacité du politique d'orienter significativement l'action policière, et ce témoignage n'est ni mineur ni banal.

Pour autant, le bilan – s'il veut être complet – comporte des points faibles. Ils sont énoncés par les acteurs eux-mêmes, puis par ceux qui prennent les affaires en main au départ de l'équipe Sarkozy, et enfin par l'observateur extérieur.

III.- Les points faibles

1.- En premier lieu, les acteurs de la politique ministérielle le disent eux-mêmes : « ce bilan accuse quelques faiblesses »³⁴ : « de fortes disparités de résultat sont constatées entre les départements (...) certaines formes de délinquance fléchissent moins que d'autres (c'est notamment le cas des infractions économiques et financières ...) voire poursuivent la progression déjà enregistrée les années précédentes (crimes et délits contre les personnes + 7,3% en 2003, + 8,6% en 2002, + 9,9% en 2001³⁵) » p.3., « de grands progrès restent à accomplir dans [le domaine de la tranquillité et la qualité de la vie quotidienne] (...) ces progrès vont de pair avec un comportement de la police et de la

³⁰ Avec la création d'un « service régional de la police des transports », compétent sur tout le réseau ferré Ile-de-France.

³¹ Son directeur de cabinet a été directeur général de la police nationale (1994-1998). Le DGPN est l'ancien directeur du personnel puis de l'administration de la police nationale (DAPN, 1993-1998). A ces titres ils en connaissent très bien les hommes et les rouages.

³² Détaillés dans notre article : « Le terrorisme et la cage d'escalier » cité supra.

³³ Le discours sur la délinquance des mineurs, et la supposée impunité dont elle jouit, est un des tests significatifs de cette inversion, comme on l'a vu avec Jean-Pierre Chevènement en 1998. De même D.Vaillant, lorsqu'il est pressé de faire acte législatif après les attentats du 11 septembre aux EU, reprend de très anciennes – et toujours récusées – revendications policières (comme le droit de fouiller les véhicules) dont la pertinence pour lutter contre le terrorisme ne paraît pas évidente, mais qui traduisent la dépendance du politique à l'égard de son administration. La même remarque s'étend aux ministres qui ont accepté, fut-ce contre leur premier mouvement, de revêtir de l'uniforme policier standard et d'armer les policiers-auxiliaires puis les adjoints de sécurité, qui partageaient la même situation de néophytes absolus dans le métier policier

³⁴ « Bilan 2003 et objectifs 2004 en matière de sécurité intérieure », circulaire NOR/INT/C/04/00015/C du 28 janvier 2004, signée N.Sarkozy

³⁵ Et +10,07% au 1^{er} trim. 2004 (*Le Figaro* le 29/04/04), comme dit dans le même article J.M.Leclerc : « le nuage qui planait sur le bilan globalement positif de l'action du gouvernement Raffarin en matière de sécurité ne s'est donc pas dissipé »

gendarmerie qui doit évoluer vers une relation plus facile, plus accueillante, plus courtoise avec la population » (p.7). On reviendra ci-après sur cette autocritique. On peut y ajouter deux considérations de plus grande ampleur.

- Le ministre l'avait affirmé à plusieurs reprises : son action devait s'inscrire dans le long terme : « s'il n'y a pas de recul durable de la délinquance, j'en tirerai toutes les conséquences » (NS 25/09/03). Plus précis encore : interrogé par *Le Figaro* le 18/09/03 sur ses ambitions électorales, N.Sarkozy répond : « ...la question pour moi n'est pas de savoir ce que je veux faire mais ce que je dois faire. Ais-je le droit d'abandonner à mi-chemin des chantiers de cette ampleur ? Pour être jugée, une action a besoin de temps. Je me suis engagé sur des résultats, je veux les obtenir pour les Français. C'est une conviction qui conditionnera mon choix... ». Il quittera cependant le ministère de l'intérieur cinq mois plus tard, après moins de deux années de présence. Il est difficile de soutenir ainsi, selon les critères mêmes que l'intéressé énonce, que cette action s'inscrit dans le long terme et que les résultats affichés sont pérennes.

- Enfin, le ministre a sans cesse annoncé – dès son arrivée - que la mobilisation répressive nécessaire devait s'accompagner d'une relance parallèle de la politique de prévention : celle-ci doit faire l'objet d'une « grande loi » dont on rappelle périodiquement qu'elle est peaufinée par les services. Lorsque le ministre s'en va, la prévention est toujours à l'état de projet, et en juin 2005 c'est toujours le cas. De ce fait, l'équilibre dit recherché entre prévention, dissuasion, répression, ne sera jamais qu'une figure de rhétorique. Dans son plaidoyer pour le ministre, C.Guéant laisse entendre que « la possibilité lui [a été] refusée de présenter un projet de loi sur la prévention de la délinquance »³⁶, celui-ci n'en a pourtant jamais – dans d'innombrables interventions publiques – esquissé la trame.

Ces deux derniers éléments sont congruents : autant, on le sait, une politique de prévention demande du temps pour faire effet, autant le primat de la répression peut produire des résultats immédiats, sans garantie aucune de leur pérennité. En d'autres termes, démonstration n'a pas été faite que les résultats obtenus, aussi spectaculaires soient-ils, s'inscrivent dans la durée.

2.- À ces éléments d'autocritique (involontaire) s'ajoute la critique implicite du successeur. Sans doute, l'exercice est obligé, et nul ne s'installe dans un fauteuil ministériel en constatant que le prédécesseur a entièrement fait la besogne. Mais la continuité politique entre D. de Villepin et N.Sarkozy impose au premier de reconnaître l'action de son prédécesseur. C'est donc en creux, dans l'énoncé de ses priorités d'action, que va s'esquisser une modération de l'autosatisfaction du sortant.

Et d'abord sur ces mêmes critères, où le propos est net :

- « des statistiques n'ont jamais fait une politique », et
- « j'ai voulu ancrer l'effort de Nicolas Sarkozy dans la durée »³⁷

³⁶ « Un peu de vérité dans le débat politique », op.cit.

³⁷ D. de Villepin, « Vœux à la presse », 14/01/05 (site ministère de l'intérieur)

Le propos se précise lorsqu'aux bilans en termes de flux, le ministre ajoute la considération des stocks. Sans doute « en fin d'année 2004 nous avons stabilisé les violences aux personnes après cinq années de hausse consécutive. Depuis le début de l'année [2005], elles baissent même de 2% » mais « en 2004, plus de 670 000 personnes vulnérables ont été victimes de violences :

- 71 000 mineurs ;
- 95 000 personnes âgées de plus de 70 ans ;
- mais aussi 500 000 femmes

Ces chiffres ne sont pas acceptables » (DdV. 17/03/05, séminaire des directeurs départementaux de la sécurité publique). Le ministre rejoint ainsi sous d'autres bases le constat précédent de D.Peyrat : les variations en pourcentage vont sans doute dans le bon sens, elles n'impliquent ni une pacification décisive de l'espace public, ni une réduction très significative de la conflictualité et de la criminalité, comme en témoigne le tableau suivant :

Année	Taux criminalité par habitant (‰)
1999	60,97
2000	64,21
2001	68,80
2002	69,32
2003	66,66
2004	63,86

Source : rapports annuels DGPN

Le ministre reviendra également à plusieurs reprises sur la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle politique de prévention. Dans une allocution consacrée essentiellement à cet objet un an après sa prise de fonction (24/03/05, « Conclusions du séminaire 25 quartiers »), la prévention est encore à l'état de projet : il y a donc à cette date trois ans que la nouvelle majorité est aux affaires et annonce une politique de prévention...

3.- À ces éléments qui viennent nuancer le bilan de « la politique Sarkozy », et que l'on a empruntés à ses acteurs ou à ses collègues, l'observateur extérieur est tenté d'adjoindre trois observations.

a. La combinaison des communiqués de victoire d'une part, de l'incapacité à afficher (et a fortiori mettre en œuvre) une politique de prévention d'autre part est peut-être fortuite, mais elle a pour effet certain de conforter une partie significative du corps policier dans sa double conviction que :

- la seule prévention qui vaille est l'incarcération des « voyous »,
- corrélativement, la sécurité est l'affaire des policiers, et d'eux seuls.

Se trouve ainsi directement contredit l'effort constant, continu, pour faire reconnaître et mettre en œuvre deux principes diamétralement opposés. A savoir qu'une régression durable de la délinquance et de la conflictualité dans les rapports interindividuels supposait que répression et dissuasion soient entées sur une politique ambitieuse et durable de prévention (primaire et secondaire), et qu'en conséquence, tous les acteurs sociaux devaient être mobilisés dans cette

voie par des politiques partenariales. Ces thèmes sont présents dès le rapport Peyrefitte de 1977, et imprègnent peu à peu toutes les politiques publiques depuis lors jusqu'au colloque de Villepinte³⁸ en 1997. Par rapport à cette continuité³⁹ sur un quart de siècle, la politique Sarkozy marque incontestablement un tournant, dont les effets sur la culture professionnelle policière peuvent être durables. On notera que le symbole le plus manifeste de ce retournement doctrinal, l'abandon de la police de proximité⁴⁰, (et la mise en sommeil des contrats locaux de sécurité) met la France à contre-courant de tous les développements des polices urbaines dans l'Occident développé depuis une quinzaine d'années, marqués (quelque soit les majorités politiques) par le développement des stratégies de « police communautaire »⁴¹.

b. La pression au chiffre exercée par tous les échelons hiérarchiques du ministre au chef de circonscription ne peut manquer d'avoir une incidence sur les rapports entre police et population, notamment dans les « zones sensibles » où sont multipliées les opérations de police ponctuelles en grands déploiements de force, et tout particulièrement à l'égard des jeunes. La part est ici très délicate à faire, pour les acteurs aussi bien que pour les observateurs, entre une présence visible de la police dans l'espace public – et notamment la patrouille pédestre – qui fait l'objet d'une demande constante, et le quadrillage policier doublé de harcèlement à l'égard des minorités visibles. On dispose cependant d'une série d'indicateurs qui laissent supposer une détérioration continue des rapports entre police et population dans ces espaces et vis-à-vis de ces populations. En témoignent en premier lieu la fréquence des rappels à la discipline et à la déontologie de la part des plus hautes autorités : « le nombre de révocations a ainsi été multiplié par deux cette année dans la Police nationale » énonce D de Villepin (« vœux à la presse », op.cit.). On assiste en outre à une croissance continue et forte des procédures d'« outrages, rébellions et violences aux agents dépositaires de l'autorité », dont on donne ci-après un résumé :

³⁸ Colloque gouvernemental organisé à Villepinte, les 24-25 octobre 1997, et lançant les politiques des CLS et police de proximité (Actes in : « Des villes sûres pour des citoyens libres », la documentation Française, 1997)

³⁹ Elle a connu des inflexions, et par exemple les plans locaux de sécurité – première mouture des contrats locaux de sécurité – initiés en 1992 par P.Quilès ont été abandonnés l'année suivante par le ministre Ch.Pasqua. Mais même ce dernier (hérald de la droite policière et formateur de l'équipe policière qui servira dix ans plus tard N.Sarkozy) a inscrit dans sa LOPS (loi d'orientation et de programmation de la sécurité, du 21/01/1995) la reconnaissance de la nécessité de la prévention et du partenariat.

⁴⁰ Dans le discours officiel, il n'est question que de « corriger ses excès »; en privé, un des principaux responsables de la mise en œuvre de cette police de proximité « corrigée » énonce virilement : « la police de proximité, je lui ai collé deux balles dans la tête ». C'est de fait le message retenu par la base policière.

⁴¹ Voir notamment le dossier « Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 39, 1^{er} trim. 2000

Progression statistique de la somme des index 72 et 73 de l'état 4001

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
total	29100	31506	33938	36258	39265	43937	49264	49141	52398
Indice	100	108	117	125	135	151	169	169	180

Index 72 : outrages à agents dépositaires de l'autorité, Index 73 : violences à dépositaires de l'autorité

Source : adapté du tableau 1, annexe 1 de l'article de F.Ocquetau : « Privatisation de l'ordre public ou publicisation des désordres urbains ? »⁴²

Cette progression traduit sans doute une hausse des réactions de rejet de la police par des groupes rétifs à tout contrôle social, mais tout autant la difficulté croissante dont témoignent des policiers de plus en plus jeunes pour affirmer leur autorité dans leurs interactions avec les jeunes. Il semble que l'adage traditionnel des brigadiers confirmés : « ne me ramenez pas d'outrages. Les outrages sont un aveu de faiblesse, c'est le signe que vous ne savez pas vous faire respecter... » soit de moins en moins opératoire (et atteste aussi de la disparition progressive des brigadiers qui maîtrisaient et diffusaient les savoir-faire de terrain requis).

Enfin, si la croissance continue des *procédures* traduit effectivement une croissance parallèle des *faits* d'outrages et violences à agents dépositaires de l'autorité (et non une sensibilité, ou intolérance croissante des mêmes agents), il est difficile de supposer que la rédaction de procédures à destination de la justice épuise le registre des réponses policières à cette prise à partie croissante. D'autant moins qu'on le sait, il arrive que la procédure d'outrage soit dressée *ex post*, pour contrebalancer une plainte visant la police. Il est ainsi tout à fait vraisemblable que cette croissance des procédures soit le versant visible d'un durcissement croisé des rapports, et le cas échéant des manifestations physiques de ce durcissement. Autrement dit, l'évolution de la statistique est cohérente avec la croissance parallèle des saisines de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité⁴³. A ce point, il est possible que se fassent jour les effets pervers d'une pression aux résultats trop insistante s'agissant d'activités qui sont par ailleurs encadrées par une stricte obligation de moyens : lorsque la sanction sur les résultats est certaine et rapide, tandis que le respect de l'obligation de moyen est diffus et incertain, le choix des agents est peu douteux, non moins que la contradiction entre le profit à court terme et les dommages à plus longue échéance⁴⁴.

c. Dans cette voie s'ouvre un questionnement sur la nature des « résultats » attendus de l'action policière et leurs indicateurs mesurables, ou non.

⁴² A paraître in coll. « vers un nouveau partage du contrôle de la criminalité », Groupe suisse de travail de criminologie, Zurich, Verlag Rüegger, 2005. Sur le même sujet on consultera l'important travail de F.Jobard résumé dans *Questions Pénales*, XVIII.2, mars 2005, « Quand les policiers vont au tribunal. Etude sur les outrages, rébellions et violences à agents ». CESDIP - CNRS

⁴³ CNDS, *Rapport d'activité 2004*. La documentation française, 2005.

⁴⁴ Cette contradiction entre obligation de moyens et obligation de résultat, au cœur de l'activité policière, est attestée par la population de gardiens de la paix que l'on interroge périodiquement depuis leur entrée en école de police en 1992.

Dans le credo ministériel, qui reprend en cela la vulgate d'une partie significative de la profession policière, la question ne souffre pas discussion : « la première mission des forces de sécurité intérieure est d'appréhender les délinquants pour les remettre à la justice » (NS, 26/02/03), et l'action sera guidée par ce seul principe. C'est ainsi, sur ce seul critère, que les policiers qui tentaient difficilement de reprendre pied dans le quartier du Mirail à Toulouse, ravagé par des émeutes anti-policières en décembre 1999, en encadrant des activités de jeunes, ont été brutalement et publiquement désavoués par le ministre en personne (le 3 février 2003), et leur chef limogé, au motif que ce n'était pas là action policière et que le taux d'élucidation du service était trop faible. Avec cette action d'éclat, très délibérée et très médiatisée, et qui a signé le glas de la doctrine de police de proximité, le Ministre adressait un message clair à l'ensemble des troupes : le seul résultat attendu est l'intensité de l'action répressive, d'où tout le reste (baisse de la délinquance puis du sentiment d'insécurité) doit mécaniquement procéder : « la meilleure prévention, c'est la sanction »⁴⁵.

Tant la prémisse que la conclusion de cette théorie policière, au demeurant traditionnelle dans les segments les plus conservateurs de la police, sont sujettes à discussion. L'idée que la mission essentielle de la police est « d'appréhender les délinquants » est une idée relativement récente, on le sait, et c'est une idée courte, qui traduit fort mal la pratique policière effective d'une part, et ne répond d'autre part que très partiellement et très indirectement à la demande sociale adressée au service public policier.

Rappelons quelques notions élémentaires. En premier lieu, ce n'est guère que depuis à peine un siècle en France – beaucoup moins en Amérique du Nord – que les polices ont une action significative de police criminelle. Cette tâche était jusqu'alors assurée directement par la Justice et/ou par ses auxiliaires, y compris privés. La police : gardiens de la paix, sergents de ville, guet, gendarmerie avait alors (et conserve toujours) une fonction essentielle d'ordre public et police administrative dominée par la notion de *prévention*. L'intérêt croissant porté par la profession policière à cette nouvelle fonction judiciaire, jugée plus prestigieuse, et mieux valorisée, ne fait disparaître ni le poids relatif très supérieur ni l'enjeu décisif de cette police d'ordre et de paix publique. Ni le poids relatif : toutes les études qui tentent de mesurer le temps de travail policier le montrent : l'activité directement répressive (« appréhender les délinquants et les remettre à la justice »), entendue au sens le plus large (de l'enquête au déferrement) ne consomme qu'une faible minorité du temps policier (et ceci peut difficilement être méconnu en France où les seuls effectifs des CRS dépassent notablement ceux de la DCPJ, c'est tout aussi vrai ailleurs⁴⁶). Ni l'enjeu : dans la doctrine ministérielle se loge en effet le malentendu constant entre la profession policière (ou cette partie d'entre elle qui en détient aujourd'hui les commandes) et la population

⁴⁵ N.Sarkozy aux policiers du commissariat de Bagatelle (Toulouse), *Le Monde*, 04/02/03

⁴⁶ Parmi une infinité de références : « traditional measures emphasize only the crime control aspect of policing and do not adequately address the many other police agency activities », E.R. Maguire et C.D.Uchida : *Measurement and Explanation in the comparative study of american police organizations*, NIJ, Criminal Justice 2000, vol.4, p.503

destinataire du service public policier. La première se félicite de la croissance du taux d'élucidation, et estime avoir accompli sa tâche lorsque le cambrioleur est arrêté, la seconde s'en réjouit sans doute mais aurait souhaité avant tout *ne pas avoir été cambriolée*... Le lancinant conflit à propos de l'îlotage et de la patrouille pédestre exprime parfaitement ce malentendu : la population souhaite une présence visible de la force publique dans l'espace public, dont elle attend prévention, dissuasion et sentiment de sécurité⁴⁷, la profession objecte (outre la pénibilité de l'exercice, comparé à la déambulation automobile), le faible rendement répressif de cette « servitude » - assurément, elle n'est pas faite pour cela.

Ce primat quasi exclusif donné par N.Sarkozy et son équipe à la seule dimension répressive empreint toute son action. On en trouve deux autres témoignages singuliers.

D'une part dans les communiqués mensuels qui commentent la statistique de la délinquance et l'activité des services, et où la DGPN se félicite de voir monter le quanta des procédures correspondant aux nouvelles infractions créées par les lois Sarkozy et Perben (attroupement dans les halls d'immeubles, racolage...⁴⁸) Ce qui témoigne au premier chef soit que ces infractions augmentent soit que ces mêmes incriminations n'ont pas l'effet dissuasif supposé.

D'autre part, et de façon plus singulière encore, dans le contenu récemment annoncé du projet de « grande loi sur la prévention », telle qu'elle est élaborée par les services de la DGPN, et dont l'essentiel semble bien consister dans le renforcement de certains pouvoirs de police et la création d'une dizaine d'incriminations nouvelles⁴⁹. La doctrine est ici sous sa forme dogmatique pure : le terme prévention s'entend ici comme antiphrase : la seule prévention qui vaille est la fréquence et l'exemplarité de la sanction⁵⁰. On notera incidemment

⁴⁷ Il va de soi qu'on suppose ici que la patrouille pédestre est organisée avec des objectifs précis servis par des compétences acquises. La déambulation sans but, occupée à discuter entre collègues des pronostics du tiercé, et accessoirement consacrée à des contrôles d'identité répétitifs sur tout groupe de jeune repéré est une caricature évidemment contre productive.

⁴⁸ En 2004 la délinquance « dite révélée » (par l'action des services) augmente de 8,61% : 299 708 faits contre 275 955 en 2003 : « Hors délinquance révélée par l'initiative des services, le recul des crimes et délits s'établit à 4,7% pour l'année 2004 » DGPN, *présentation des résultats de la délinquance et de l'action des forces de sécurité intérieure en 2004, dossier de presse, p.1 et p.2* : « les services se sont très largement investis dans la lutte contre les nouvelles infractions créées par la loi pour la Sécurité Intérieure du 18 mars 2003. Avec 17 257 faits constatés en 2004, contre 12 207 pour la période avril-décembre 2003.... »

⁴⁹ Le Figaro (25 avril 2005) présente ce projet sous trois titres : « Un crédit d'impôt pour les dépenses de sécurité », « dix nouveaux pouvoirs », « dix nouvelles sanctions ». Voir aussi *Le Monde* du 26/04/05. Ces mesures sont annoncées comme fondées par les leçons de la politique prioritaire lancée sur 26 quartiers particulièrement dégradés. On s'interroge sur la logique qui va rechercher dans les situations déjà les plus dégradées les recettes pour les éviter...

⁵⁰ On ne résiste pas au plaisir d'en relater une autre illustration, trouvée sous la plume d'un sénateur de la majorité étudiant la mise en œuvre par différents ministères des indicateurs de performance prescrits par la nouvelle procédure budgétaire (ou LOLF) : « S'agissant du taux de dépistages **positifs** d'alcoolémie, l'avant projet annuel de performance (PAP) fixe comme cible, pour la police nationale une **progression** et, pour la gendarmerie, une **baisse** [c'est moi qui souligne]. Selon les informations communiquées lors de l'audition par votre commission des finances des responsables des programmes Police nationale et Gendarmerie nationale, cette divergence s'expliquerait par la volonté de la police de mettre l'accent sur des contrôles plus ciblés (d'où une hausse attendue des infractions constatées), alors que la gendarmerie tend à privilégier la prévention dont l'efficacité conduit à la diminution des infractions constatées » (Sénat, rapport d'information n°220 de

que, contrairement à un contresens très répandu en France sur la signification du paradigme « broken windows », cette posture est très exactement l'inverse de celle suggérée par J.Q.Wilson et G.Kelling. Ceux-ci démontrent en effet que c'est par l'attention prêtée à la préservation de la qualité de l'espace public, et de l'ordre public local, qu'est prévenu le passage à l'acte délictueux et évité l'abandon du territoire aux bandes délinquantes⁵¹ : il s'agit de fait d'un plaidoyer pour la police administrative.

La référence aux Etats-Unis mérite d'être prolongée car elle a été explicitement mobilisée par N.Sarkozy. C'est en référence à l'exemple du NYPD qu'il annonce la mise en œuvre d'une procédure inspirée de *compstat* : dorénavant, seront convoqués mensuellement au ministère les préfets des cinq départements dans lesquels la (statistique de la) délinquance aura le plus diminué, et les cinq préfets des départements qui auront au contraire enregistré la plus forte hausse⁵². Il est précisé qu'il ne s'agit pas de sanctionner les uns et les autres, mais de permettre aux seconds de s'instruire par l'exemple des premiers⁵³...Ce qui a fait l'efficacité des réunions *compstat* à New-York tient à deux traits essentiels : en premier lieu tous les commandants de *precincts* sans aucune exception étaient concernés, et convoqués par roulement sur une périodicité de six à huit semaines. En second lieu, cette périodicité permettait un *suivi* exact des décisions prises et de leurs effets. Sous ces deux conditions, non seulement tous les participants de l'exercice ont pu progressivement affiner les analyses, les tactiques et stratégies mises en œuvre, leur efficacité relative à court et à plus long terme, bref développer des compétences et savoir-faire collectifs qui n'étaient pas donnés d'emblée, mais encore, ceux qui n'ont pas su ou pu effectuer les apprentissages conséquents (ou s'étaient essayé à manipuler les indicateurs) ont été remerciés. La transposition française manque de tous les ressorts qui ont fait l'efficacité de *compstat*. Le mode de sélection des participants a pour effet nécessaire d'accroître démesurément la pression sur les services qui produisent les statistiques, la nature des participants (préfets et leurs directeurs départementaux, et non les responsables opérationnels des circonscriptions de police et de gendarmerie) ne permet pas de mettre en jeu les tactiques et ressources opérationnelles, la discontinuité de la participation exclut un suivi réel, enfin la taille et l'hétérogénéité de l'unité d'observation retenue (le département – de la Lozère à

M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 mars 2005). Illustration exemplaire de la réversibilité des indicateurs de performance bureaucratiquement pensés, dont on trouvera une analyse plus ample dans J.H.Matelly : « Une obligation de résultat pour les gendarmes ? », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 49, 3^e trimestre 2002, 190-206

⁵¹ Première publication en 1982 (*The Atlantic Monthly*), traduction française : « les vitres cassées », in *Connaître la police, les grands textes de la recherche anglo-saxonne*, édité par J.P.Brodeur et D.Monjardet, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors-série 2003, La documentation française, p. 229-255.

⁵² Baisse et hausse en pourcentages, ce qui vaudra au préfet de la Lozère de faire partie de la première série (octobre 2002) des cinq moins bons : avec moins de 200 faits enregistrés en moyenne par mois, la Lozère contribue fort peu à la criminalité globale (2173 faits en 2003, 0,5% du total national), mais il suffit d'un regain d'activité d'un cambrioleur local, ou du passage de délinquants itinérants, pour produire des variations conséquentes : en l'espèce une augmentation de 46 faits avait fait bondir la statistique mensuelle de + 19% (*Libération*, 04/02/03). Quatre des cinq départements convoqués se classaient ainsi dans le dernier quartile des départements classés selon leur quantum total de délinquance, et présentaient un taux de délinquance par habitant inférieur à la moitié du score national.

⁵³ « Ce ne sont pas des réunions destinées à dénoncer ou à féliciter. Ce sont des réunions destinées à comprendre, à échanger des expériences efficaces, à résoudre des problèmes (...) » NS, 14^{èmes} rencontres de la gendarmerie, 20/11/2002

la Seine-Saint-Denis - alors que *compstat* s'applique à des micro quartiers de New-York) laisse tout à fait sceptique quant à la comparabilité, voire l'exemplarité, des résultats enregistrés par les uns et les autres. Le dispositif *Compstat* inventé par le NYPD est une technique policière, sa transposition française le décompose en outil de pression administrative (tenir les chiffres pour éviter de passer au tourniquet) et en instrument médiatique, empruntant le prestige attribué au NYPD pour signifier que le ministère met tout en œuvre pour assurer la sécurité des français.

Ce souci médiatique permanent, nourri par la focalisation sur les seuls actions et résultats répressifs produit enfin le paradoxe majeur de la politique Sarkozy, qui est d'occulter le critère le plus manifeste, le plus assuré, le moins discutable de sa réussite.

IV. Un succès incontestable

Si on résume la discussion précédente, en effet, sur ses propres critères (recul de la délinquance globale, augmentation des indicateurs d'activité, des taux d'élucidation, etc.) la réussite est très modérée. Les chiffres vont dans le bon sens, mais la période d'observation est courte et les variations enregistrées sont modestes : elles ne font pour l'essentiel que ramener à la situation de la fin des années quatre-vingt-dix, jugée fort sévèrement en son temps par les mêmes. Le résultat le plus clair est d'avoir remis la police au travail et d'effacer par là le creux des années 2000-2001. Que le *trend* baissier de la délinquance globale soit directement attribuable à la politique menée est au moins questionnable⁵⁴ et demandera à être confirmé dans la durée.

Par contre, le succès est indéniable sur un critère essentiel, et parfaitement mesurable : le retournement de l'opinion publique, et plus directement, la place relative consacrée dans l'opinion publique à la question de la sécurité/insécurité au regard de la délinquance. Sur ce terrain, politiquement crucial dans le champ politique français, et dont on a vu qu'il avait précipité la défaite de la gauche (et probablement consolidé les positions du Front National) aux élections présidentielles et législatives du printemps 2002, la réussite est manifeste, et d'une ampleur remarquable.

Tous les indicateurs disponibles en témoignent. Soit par exemple le baromètre politique SOFRES-Figaro qui a l'avantage de poser chaque mois la même question depuis Octobre 2000⁵⁵

⁵⁴ On sait que sur la liaison (causale) entre action policière et variations de la délinquance enregistrée dans les années quatre vingt dix, la criminologie américaine a multiplié les travaux contradictoires, qui convergent cependant pour conclure que la seule action policière ne saurait « expliquer la variance » observée. Pour une présentation rapide voir J-P.Brodeur : « Le chant des sirènes » in Y.Cartuyvels, F.Digneffe, A.Pires, P.Robert (dir.), Politique, police et justice au bord du futur, Paris, L'Harmattan, 1998, 304-308.

⁵⁵ Auprès d'un « échantillon national de 1000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, interrogés en face-à-face à leur domicile. Méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage (PCS) et stratification par région et catégorie », texte de présentation de la SOFRES. Ce sondage est

La question qui nous intéresse est la première posée dans le sondage, sous le chapeau « les priorités actuelles et l'action du gouvernement ». Elle est ainsi libellée :

Question : Parmi les choses suivantes, quelle est celle dont le gouvernement doit, selon vous, s'occuper en priorité à l'heure actuelle ?

	<i>Rappel avril 2005</i>	Mai 2005
- Lutter contre la hausse des prix	17	18
- Lutter contre le chômage	47	55
-Lutter contre la violence et la criminalité	15	10
- Maintenir le pouvoir d'achat	13	10
- Maintenir la paix sociale	8	6
- Sans opinion	0	1

(Enquête réalisée les 27 et 28 avril 2005)

En se limitant à la réponse « lutter contre la violence et la criminalité », on a reproduit dans le tableau ci-après la suite des scores réalisées par cet item depuis octobre 2000 : pourcentage obtenu et rang dans les cinq réponses possibles.

Réponse « lutter contre la violence et la criminalité »

Date	%	rang	Date	%	rang	Date	%	rang
Octobre 2000	22	2	Mai 2002	45	1	Décembre	23	2
Novembre	28	2	Juin	45	1	Janvier 2004	25	2
Décembre	32	2	Juillet	42	1	Février	19	2
Janvier 2001	39	1	Août	41	1	Mars 2004	17	2
Février	40	1	Septembre	36	2	Avril	nc	
Mars	46	1	Octobre	38	1	Mai	20	2
Avril	40	1	Novembre	44	1	Juin	18	2
Mai	39	1	Décembre	39	1	Juillet	21	2
Juin	43	1	Janvier 2003	32	2	Août	26	2
Juillet	45	1	Février	32	2	Septembre	22	2
Août	45	1	Mars	28	2	Octobre	22	2
Septembre	46	1	Avril	31	2	Novembre	18	3
Octobre	48	1	Mai	25	2	Décembre	18	3
Novembre	50	1	Juin	26	2	Janvier 2005	21	2
Décembre	55	1	Juillet	27	2	Février	20	2
Janvier 2002	49	1	Août	26	2	Mars	17	3
Février	53	1	Septembre	25	2	Avril	15	3
Mars	49	1	Octobre	24	2	Mai	10	3
Avril	60	1	Novembre	22	2			

Les dates en gras (mai 2002-mars 2004) correspondent au ministère Sarkozy.

On voit que l'évolution des scores est tout à fait spectaculaire : la montée commence en novembre 2000, en janvier 2001 cette « priorité » passe au premier rang, et elle va s'accroître continûment jusqu'en avril 2002, où son niveau a pratiquement triplé, et où avec un score de 60%, elle sature les préoccupations de l'opinion publique. Dès l'arrivée aux affaires d'un nouveau gouvernement (et du nouveau ministre) un décrochage net se produit (baisse de 15% entre avril et mai 2002, c'est le plus grand écart mensuel survenu au cours des 56 mois d'observation). Ensuite la baisse est continue, régulière, jusqu'en février-mars 2004, où est atteint un plateau qui va rester stable pendant un an. La préoccupation de la violence et de la criminalité va repasser au second rang en septembre 2002 puis janvier 2003 et s'y fixer, jusqu'en novembre 2004 où elle recule au troisième rang.

D'autres sondages confirment ces données, par exemple l'Institut CSA a réalisé les deux suivants, qui confortent le phénomène observé ;

1.- « Vous sentez-vous souvent, de temps en temps, rarement ou jamais en insécurité ? » ensemble des français (18 ans et plus)

Se sent en insécurité	Nov. 2001	Sept 2002	Janv. 2003
- souvent + de temps en temps	54%	49	38

2. – « Pouvez-vous me dire si vous êtes très satisfait (...) ou pas du tout satisfait de la sécurité dans votre département ? » (Ile-de-France)

Sécurité dans votre département	Mai 1999	Jan 2002	Sep 2002	Juin 2003
- très + assez satisfait	53%	54	64	68

Qu'ils soient présentés en clé positive ou négative (se sent en insécurité ou est satisfait de la sécurité) les enseignements sont convergents : les réponses attestent d'un ample retournement de l'opinion publique

Or il est difficile de croire sérieusement que les 60% de français qui, en avril 2002, plaçaient au premier rang des priorités gouvernementales la lutte contre la violence et la criminalité, ne sont plus que 17% deux ans plus tard à juger cette lutte prioritaire par le seul fait que la criminalité globale aurait baissé pendant cette période de 7 à 8%, et alors même que la criminalité avec violence – la plus spectaculaire – continuait de progresser.

Il est plus vraisemblable que ce qui a changé, et provoqué le retournement de l'opinion publique n'est pas le quantum de la délinquance et il faut prendre la question du baromètre SOFRES au pied de la lettre : les sondés ont cessé de mettre au premier rang des priorités gouvernementales la lutte contre la violence et la criminalité parce qu'ils ont eu le sentiment que *c'était fait* : que la lutte contre la violence et la criminalité était bien devenue - incarnée par l'action exubérante du ministre de l'Intérieur - la première priorité du gouvernement. Ils confortent ainsi de la façon la plus nette une proposition jusqu'alors hypothétique : la population n'attend pas du pouvoir politique une impossible éradication de la délinquance, elle exige que le pouvoir politique s'en *préoccupe*, et témoigne ostensiblement de l'intérêt et de l'attention qu'il consacre à ce domaine⁵⁶. Lorsque le DGPN tente d'expliquer que si la statistique de la délinquance augmente, c'est parce que la police travaille mieux (P.Bergougnoux, op. cit.), lorsque le premier ministre confesse qu'il attendait « naïvement » de la baisse du chômage une baisse, automatique, de la délinquance (L.Jospin⁵⁷), le message reçu est d'abord et avant tout que « la lutte contre la violence et la criminalité » n'est pas leur souci majeur. N.Sarkozy et son équipe ont pris le contre-pied exact de cette posture : ils n'ont pas tenté d'expliquer les statistiques incertaines, complexes, parfois contradictoires de l'état 4001. Ils ont utilisé toutes les ressources policières disponibles – y compris le cas échéant de moins avouables que d'autres⁵⁸ – pour les faire baisser. Ils y sont parvenus, et ils l'ont fait amplement savoir. Plus simplement dit, ils ont rassuré l'opinion : la criminalité ne disparaît pas, mais *on s'en occupe*, et aux discours lénifiants des

⁵⁶ Réf dm

⁵⁷ Intervention à TF1 le 03/03/2002 : « j'ai pêché un peu par naïveté, je me suis dit (...) si on fait reculer le chômage, on va faire reculer l'insécurité (...) On a fait reculer le x chômage (...) et ça n'a pas eu d'effet direct sur l'insécurité »

⁵⁸ C'est à nouveau une différence notable avec la politique menée par W.Bratton à New York. On sait que celui-ci a limogé sans phrases les chefs de *precincts* qui ont tenté d'échapper à la pression de *compstat* en manipulant les statistiques (E.Silverman : NYPD battles crime. Innovative strategies un policing, Northeastern U. Press, Boston, Mass. 2è ed. 2001). On ne sache pas que les chefs de service français qui ont cédé à cette tentation – la presse en a détaillé quelques cas – aient été ainsi sanctionnés.

uns, succède le discours viril et guerrier des autres⁵⁹. Dès lors, les préoccupations sociales liées au crime (*crime concern*), dont la criminalité n'est qu'un des supports possibles, vont se déplacer sur d'autres objets : « le plombier polonais »⁶⁰, la mondialisation, les délocalisations, le chômage ; ce sont présentement les peurs liées à la situation économique et à l'emploi qui ont pris le dessus – et la campagne référendaire du printemps 2005 sur le projet de « traité constitutionnel européen » témoigne abondamment de ce déplacement⁶¹.

Cette réussite fait voir que, conformément à l'intuition qui anime tout l'ouvrage de J.P.Brodeur (« Les visages de la police »), *l'image* de la police – puissance tutélaire et protectrice du plus grand nombre – est une ressource essentielle de son action, et qu'elle dépend assez peu et de l'ampleur des résultats policiers réels et de la qualité des micro-interactions concrètes qui se déroulent entre policiers et citoyens. Si en effet le ministère n'a cessé de rappeler à ses troupes qu'elles devaient entretenir « une relation plus facile, plus accueillante, plus courtoise avec la population » (bilan 2003, cité supra), il faut le comprendre comme un impératif de civilité, et non comme la condition d'une coopération, ou d'un partenariat. La police doit avoir bonne presse et bonne réputation, c'est une tout autre affaire de nouer avec la population une relation de confiance et d'échange, et de concevoir l'action policière comme segment spécialisé d'une politique de sécurité spatialement définie et prise en charge par l'ensemble des acteurs locaux. Cette perspective, qui animait le couple « contrats locaux de sécurité - police de proximité », est entièrement étrangère à l'équipe qui dirige la force publique depuis 2002, profondément convaincue que seule l'action répressive, et l'action répressive seule – définie comme prérogative régaliennne exclusive – est efficace à l'égard de la criminalité⁶². Sous cette direction - *law and order* et « tolérance zéro » - l'action policière s'est retranchée à nouveau derrière les murs de la forteresse.

Ce qui peut forcer les murs de celle-ci, rétablir une correspondance entre l'image de la police dans l'opinion publique au sens le plus général, et les interactions concrètes entre policiers et citoyens, c'est – dans cette perspective – l'incident de police tragique, l'émeute urbaine ou la « bavure » scandaleuse. Or dans le

⁵⁹ En outre, N.Sarkozy a profité de ne pas avoir dans son compagnonnage quelques experts démontrant doctement aux victimes d'aujourd'hui qu'elles n'étaient pas statistiquement plus victimisées que sous Louis-Philippe et que leur sort eut été bien pire sous Louis XIV

⁶⁰ Le « plombier polonais » réfère à un projet de directive européenne qui a fait grand bruit ces derniers mois. Ce projet, ou « circulaire Bolkestein » (du nom du commissaire européen qui l'avait préparé), prévoyait la possibilité, pour un prestataire de services d'un des 25 pays de l'Union Européenne, de fournir ses services dans un autre pays en restant assujetti aux normes du pays d'origine, et non à celles du pays d'activité. Ce qui fut abondamment illustré par l'exemple de (l'hypothétique) plombier polonais venant exercer son art en France en échappant à toutes les contraintes (durée du travail, cotisations sociales, salaire minimum) de la législation française pour n'être assujetti qu'à celles – infiniment plus légères – de la législation polonaise. Le « plombier polonais » est ainsi devenu l'épouvantail de toutes les peurs économiques et sociales liées à la libéralisation des échanges internationaux

⁶¹ Piotr Smolar, « La France, d'une insécurité à l'autre », *Le Monde*, 24-25/04/05, voir aussi sur le même thème D.Schneidermann : « Peurs dans la campagne », *Libération*, 29/04/05 et A.Duhamel : « les peurs françaises », *Libération*, 16/03/05.

⁶² Parmi une infinité d'indices, le sort réservé aux contrats locaux de sécurité, laissés en déshérence depuis 2002 alors que sont réactivées les conférences départementales qui ne réunissent, autour du préfet et du procureur que les seuls agents de l'administration d'Etat.

processus de transfert des peurs et insécurités le ministre N.Sarkozy a été en outre servi par la chance. Alors que l'automne 2001 avait connu, on l'a mentionné, une « série noire » de crimes spectaculaires, supports d'une médiatisation extrême de la délinquance, la période étudiée a été indemne de grand crime atroce, de « serial killer » pisté par les medias, de prise d'otages spectaculaire, d'incident de police tragique⁶³ et de « bavure » injustifiable. Sans doute le ministre a servi sa chance en faisant clairement savoir, dès ses premiers discours aux cadres policiers, que – contrairement à tel de ses prédécesseurs – il ne couvrirait pas les excès de zèle ⁶⁴. Mais nul à ce poste ne peut se garantir des effets erratiques d'un événement tragique. Il est de fait que la période a été de ce point de vue bienveillante (et notamment que l'absence de mouvements sociaux amples a évité de trop fréquentes confrontations en maintien de l'ordre).

C'est pointer les limites des résultats engrangés

Fondés très largement sur la reconnaissance dont témoigne l'opinion publique, ils sont sujets à sa versatilité. Mais plus encore : rien n'est fait – tout au contraire – pour ancrer cette « opinion publique » dans une relation substantielle entre la police et les populations. En effet, dans la criminologie spontanée de cette fraction de la profession policière (et préfectorale) la compétence policière est exclusive, et exclusivement efficace, il n'est donc pas requis de mobiliser les acteurs sociaux à l'appui d'une requalification des espaces, d'une remobilisation des solidarités et contrôles sociaux : si les désordres gagnent l'école, on y postera un policier « référent ». Plus généralement, les compétences mobilisées sont celles, et celles-là seules, que détient cette police d'Etat centralisée : police judiciaire et maintien de l'ordre, qui se déploient pour placer les quartiers difficiles sous le contrôle combiné des CRS et des GIR. Encore une fois est évacuée par les corporations policières et préfectorales la question des voies et moyens d'une police urbaine de sécurité publique, fondée sur *l'autorité* que ses agents acquièrent dans leur relation avec la population (et non sur la seule détention des pouvoirs de contrainte), et qu'explorent depuis trois lustres les stratégies de *community policing* et de « police de quartier »⁶⁵. Il est peu vraisemblable que, seule de son espèce, la police française puisse différer indéfiniment ce questionnement.

C'est enfin observer la pluralité des dimensions où s'inscrivent les indicateurs du succès policier. Dimension sociale d'une part, où se déploie toute une gamme d'indicateurs qui s'échelonnent depuis le plus spécifique (taux d'élucidation de

⁶³ Il y a eu cependant des accidents tragiques, par exemple le 17 mars 2003, trois policiers sont tués à Clichy à la suite d'un accident survenu lors d'une course poursuite. Le mérite du ministre est d'avoir noué avec les policiers une relation telle qu'elle a dissuadé les syndicats de police de le rendre responsable de cet accident. De même, lorsque en décembre de la même année trois CRS sont écroués pour viols en réunion, l'opposition n'en fait pas grief à N.Sarkozy.

⁶⁴ « J'attache également la plus grande importance au respect de la déontologie (...) soyez intransigeant sur ce point comme je le serais moi-même. Autant mon soutien vous est totalement acquis, autant je ne tolérerai aucun écart » NS, 26/06/2002

⁶⁵ cf. le *Livre vert* du SPCUM (Montréal) en 1996, notre article : « Réinventer la police urbaine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N°83, 1999, p.15-22, et sur l'approche qui sous-tend ainsi la relation entre l'administration et le citoyen, J.Donzelot, C.Mervel et A.Wyvekens : Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France, Paris, Le Seuil, 2003, troisième partie

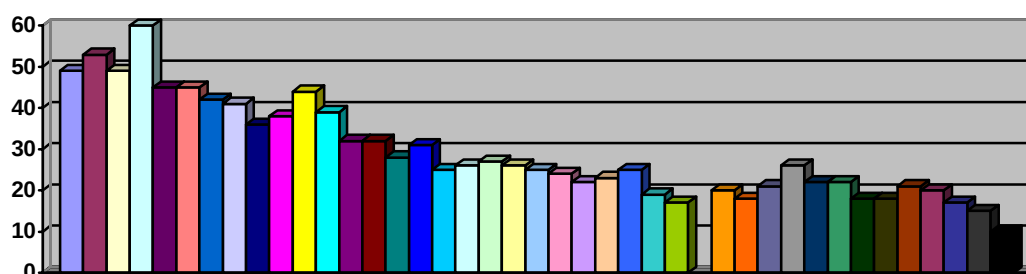
telle catégorie de délit, ampleur des variations de telle autre) jusqu'aux plus diffus (peur du crime ou *crime concern*). Dimension temporelle d'autre part puisque, on l'a vu, la signification d'une courbe varie singulièrement selon l'intervalle de temps pris en compte, et puisque – et surtout – la disjonction opérée entre prévention et répression de la délinquance leste les résultats affichés d'une incertitude entière quant à leur pérennité.

Baromètre Sofres-Figaro

Evolution de la réponse : « le gouvernement doit s'occuper en priorité de (...) »

- lutter contre la violence et la criminalité »

Variations mensuelles de janvier 2002 à mai 2004





La collaboration entre Villes, une réponse concrète à la construction de collectivités plus sûres ?

Par **Sophie NEUFORGE**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La collaboration entre villes : une réponse concrète à la construction des collectivités plus sûres ?

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette présentation portera sur l'intérêt de la Ville de Liège à participer au programme d'échange sur « les nuisances publiques et les insécurités liées à la drogue et/ou à la prostitution dans l'espace public ». Notre propos se divisera en trois parties. Tout d'abord, nous énumérerons quelques éléments contextuels en matière de drogue, suivra une brève description de la politique globale et intégrée menée sur le plan local et enfin, nous amènerons quelques réflexions quant aux enjeux de la participation de la Ville de Liège à ce programme.

Introduction :

Pour vous parler de l'intérêt de la Ville de Liège à participer à ce programme d'échange sur « les nuisances publiques et les insécurités liées à la drogue et/ou à la prostitution dans l'espace public », j'ai structuré mon propos en trois parties :

- 1) Quelques éléments de contexte en matière de drogue
- 2) Une brève description de la politique globale et intégrée menée sur le plan local
- 3) Quelques réflexions sur les enjeux de la participation de Liège à ce programme.

1. Quelques éléments de contexte en matière de drogue

Liège compte environ 200.000 habitants et est considérée comme l'une des 5 grandes villes belges.

De par sa situation transfrontalière à 20 kilomètres des Pays Bas et à 25 kilomètres de l'Allemagne, Liège constitue une zone de choix pour les usagers de drogues ainsi que pour le commerce de produits illicites.

De nombreux consommateurs de stupéfiants se rendent très régulièrement aux Pays-Bas, en particulier à Maastricht, pour acquérir et consommer leurs produits qui y sont plus accessibles, moins chers et de meilleure qualité. Ce tourisme de la drogue augmente le nombre de consommateurs locaux et les risques en matière de sécurité routière.

Le centre-ville est confronté à l'existence d'une "scène de la drogue" constituée essentiellement par des usagers polytoxicomanes fortement désinsérés, en quête de produit ou déambulants sans but apparent. Cette scène s'accompagne de dérangements, plus ou moins intenses, provoquant un sentiment d'insécurité au sein de la population (mendicité agressive, occupation constante du mobilier urbain, disputes, rassemblements aux sorties de parkings...).

Les dealers et les consommateurs sont visibles au public avec toutes les conséquences négatives qui en résultent et qui perturbent considérablement l'ordre et la sécurité publics.

Notons que les consommateurs de drogues financent partiellement leurs produits grâce à la prostitution, au racolage et à la mendicité. Une part de la criminalité urbaine trouve également ses origines dans la recherche de moyens financiers destinés à l'achat de ces substances. Les sanctions judiciaires à l'égard des consommateurs sont pratiquement nulles, en dehors de leur implication dans des faits délictueux graves.

Autant d'éléments aggravants et générateurs d'une image négative pour la ville et ses habitants qui entravent la qualité de vie que chaque citoyen est en droit d'exiger dans une cité démocratique.

2. Description de la politique globale et intégrée menée sur le plan local.

Depuis 1995, la Coordination des Actions en Toxicomanie du Contrat de sécurité et de prévention de la Ville de Liège, a favorisé une politique locale visant la réduction des risques pour la sécurité des personnes à deux niveaux. D'une part, la réduction des risques sociaux, psychologiques et de santé pour l'utilisateur de drogues et, d'autre part, la réduction des risques, pour la collectivité d'être confrontée aux nuisances et à la criminalité liées à la drogue.

Ainsi, ce service de la Ville vise à consolider la coopération entre la justice, la police, la prévention et la santé afin de rendre convergentes les politiques d'amélioration de la santé et celles de protection de la sécurité tout en respectant leurs spécificités.

Mais il n'existe malheureusement pas de solution toute simple aux problèmes engendrés par l'usage de drogues et aux conséquences négatives liées à ce dernier.

C'est pourquoi, en octobre 2002, Liège est devenue Ville pilote en Belgique. En effet, à cette époque, le Maire de la Ville a sollicité l'aide du Premier Ministre afin de trouver des solutions avec toutes les autorités concernées pour renforcer, grâce à l'intervention des différentes fonctions de l'Etat, l'approche intégrée de la problématique des drogues développée au niveau local.

En effet, si l'Etat doit se pencher sur les racines de l'exclusion sociale la Ville, elle, doit gérer "le théâtre" de l'expression de celle-ci au quotidien. Malgré tout ce qui y est mis en œuvre, les citoyens restent insatisfaits et certains usagers de drogues en souffrance. Ainsi, la Ville ne peut pas maîtriser seule l'ampleur de ce phénomène de société.

En réponse à cet appel, le Premier Ministre a décrété que la situation spécifique de Liège nécessitait une concentration de moyens et a proposé la mise en place d'une "Task Force Drogue" pilotée au plan local par le Chef de Corps de la police, ici présent, et la responsable du volet toxicomanie du Contrat de sécurité et de prévention.

Un processus de consultation, effectué dans les moments clés en présence du Maire, a conduit à la mise en évidence des besoins des différents secteurs concernés par la problématique de la drogue (santé, justice, police, prison) ainsi qu'à la définition d'un plan d'action intégré local.

Il a été et il est primordial, pour la concrétisation de ce plan stratégique, de réunir tous les acteurs publics et privés et les autorités concernés afin de favoriser une approche convergente et intégrée des différentes fonctions de l'Etat en matière de :

- Prévention : pour informer de la façon la plus adéquate et pour prévenir la toxicomanie
- Action thérapeutique : afin de soigner dès que possible, avant l'apparition de dégâts irréversibles
- Action sociale : pour tout entreprendre en vue d'une réinsertion sociale réussie
- Répression : afin de réprimer quand il le faut.

Si les villes se doivent de répondre aux attentes des habitants en matière de sécurité et de tranquillité publique cela ne signifie pas pour autant que les moyens suivent ni qu'ils soient adaptés.

Malheureusement, comme l'échange entre villes l'a mis en évidence, « les villes n'ont

que peu de prise sur les grandes politiques juridiques voire sanitaires qui balisent le champ de la délinquance et de la sécurité de part en part. Elles sont rarement des partenaires dans la prise de décision, même si elles sont parfois consultées. Les délits se produisent sur leur territoire, les décisions juridiques et des administrations pénitentiaires ont des impacts sur ce dernier. Ainsi, les villes doivent gérer les effets de décisions qui se prennent ailleurs, qui découlent surtout d'autres enjeux ». Pour contrer cette difficulté, l'initiative liégeoise a ce mérite de chercher à articuler les différents niveaux de pouvoirs et de contribuer directement à la définition des politiques plus globales en matière de drogues.

3. Quelques réflexions sur les enjeux de la participation de Liège à ce programme

Parce que le pouvoir local est un partenaire précieux qui devrait contribuer à la définition des politiques en matière de drogue, le Maire de Liège a décidé de s'impliquer dans le programme d'échange et ce, avec le soutien du Secrétariat permanent à la Politique de Prévention du Ministère de l'Intérieur.

De plus, face à ce phénomène de société qui nous inquiète tous car il touche notre jeunesse, il y a beaucoup de questions et encore trop peu de réponses.

Nonobstant les différences politiques culturelles, légales et administratives, les problématiques de fond se ressemblent. C'est pourquoi il est intéressant de construire un cadre de référence fiable et commun destiné à être diffusé et utilisé sur d'autres territoires.

La co-production d'un outil de diagnostic local de sécurité devrait faire progresser la connaissance des phénomènes liés aux insécurités dans les espaces publics, mais également les méthodologies d'action et l'évaluation incontournable de l'impact de ces dernières.

Le travail d'évaluation est une étape essentielle pour vérifier si les fonds publics sont utilisés de manière adéquate.

Ceci étant dit, le fait que les villes, comme la Ville de Liège, ne disposent pas, à ce jour, d'outil de diagnostic préalable, rend toute évaluation incomplète. De fait, une mesure des effets d'un projet devrait reposer sur ce dernier.

Mais l'évaluation de la politique de sécurité doit s'articuler autant sur la prévention que sur l'activité de la police et celle de la justice au risque de stigmatiser les résultats insuffisants des premiers et de déresponsabiliser les derniers. S'il est essentiel d'évaluer l'impact des projets de prévention sur les nuisances liées à la drogue, il faut, pour lui donner sens et crédit, intégrer dans cette démarche les autres maillons de la chaîne de sécurité.

De même, il faudrait tenir compte de l'activité des autres secteurs concernés par la problématique de la toxicomanie, entre autre, celui de la santé chargé du traitement des personnes.

On le voit, hormis l'enrichissement consécutif à l'échange de pratiques, l'intérêt de la participation de la Ville de Liège à l'approche internationale proposée par le Centre International pour la Prévention de la Criminalité s'est encore amplifié en regard des démarches effectuées dans le cadre de la Task force Drogue dont je viens de vous parler.

Pour nous, ce programme devrait permettre notamment d'approfondir d'avantage la question de l'évaluation et ainsi d'aider la Ville à analyser l'impact de son plan stratégique en vue de sa transposition à d'autres villes du pays.

Enfin, les travaux menés grâce au soutien du Secrétariat permanent à la Politique de Prévention, dans le cadre de l'échange entre les villes de Bordeaux, Montréal et Liège sur les « nuisances liées à la drogue dans l'espace public » permettent de souligner l'importance d'organiser la participation des citoyens aux politiques et actions de sécurité. Ceci reste un défi à relever pour assurer l'impact positif et le succès des actions engagées sur nos territoires.

Etant par mon métier à l'interface des différents secteurs concernés depuis une dizaine d'année, j'apprécie que dans ce programme d'échange entre Villes il soit possible d'aller droit au but sans tourner autour du pot entre professionnels face à un constat que nous faisons tous à savoir : malgré tout ce qui est mis en œuvre, ça ne va pas. Les citoyens restent insatisfaits et les usagers de drogues sont toujours en souffrance.

Si tout à été dit « ou presque » sur la délinquance, sur les politiques d'insertion et de répression, sur le bilan mitigé de ces politiques, le « presque » reste encore à dire.

Personnellement, j'apprécie que ce travail entre villes permette de prendre le risque de parler de tout ce que l'on ne dit pas (la précarité, l'exclusion sociale, la pauvreté,...) et donc de parler des choses comme elles sont pour ne pas se tromper de cible.

Je vous remercie.



La sécurité publique est-elle « l'affaire de tous » ? Sur la fiction de participation des citoyens dans la gouvernance de sécurité française

Par **Frédéric OCQUETEAU**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les citoyens producteurs de sécurité

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *En répondant d'emblée non à la question posée, cette communication montre pourquoi et comment le slogan de la « sécurité, affaire de tous » s'est historiquement imposé dans le débat public français depuis une vingtaine d'années. Pourquoi et comment, il ne peut pourtant pas concerner l'ensemble des « citoyens » atomisés, mais uniquement des « collectifs d'entreprises » organisés. Ces collectifs entrent progressivement dans la négociation et le partenariat avec les polices d'Etat pour protéger les biens et personnes relevant de leur sphère d'activité et de compétence respective. Derrière le slogan « affaire de tous », qui signe en réalité la « crise » de la sécurité publique, on ne voit qu'une seule perspective pour commencer à lui donner une réelle consistance : se tourner vers une vraie décentralisation de l'administration de la sécurité publique, voire une « remunicipalisation », en redonnant aux maires de vrais pouvoirs de direction sur des policiers locaux enracinés.*

Je discute donc ces trois dimensions de la façon suivante :

- 1 - Comment lire la montée de la « demande de sécurité et de protection dans la société » qui légitime le fait d'une « offre publique de services de protection » ?
- 2 - Pourquoi les tentatives de « rapprochements » de notre police publique auprès de la population (des publics) sont-elles pour l'instant des échecs ?
- 3 - L'amélioration de la sécurité publique doit-elle alors passer par une vraie décentralisation du pouvoir de police ?

I – A propos de la montée populaire d'une « demande de sécurité »

La *demande de sécurité des citoyens* et surtout des habitants des « quartiers difficiles ou sensibles » correspond pour une bonne part à une construction médiatico politique. Il s'agit de justifier d'un nouveau « référentiel » de l'action publique par le biais duquel une réorganisation des agences fournissant de la sécurité cherchent à se relégitimer, en les enrobant dans une phraséologie de l'offre et de la demande d'action publique. Toute action politique a besoin de faire croire à une rupture avec des pratiques antérieures qui auraient soi-disant failli. Pour cela, il faut que la croyance en la faillite d'une politique antérieure soit peu ou prou éprouvée pour être désignée. Monjardet en a donné un bon exemple dans son analyse de la « politique du ministre Sarkozy ». En réalité, il y a de grandes constantes que nous allons dégager.

Certains évaluateurs de cette politique de prévention de la délinquance des années 1980 (Estèbe, 1999 ; 2002) soutiennent que l'échec de la politique de la Ville était quasiment programmé, dès lors que la gauche au pouvoir n'avait su saisir l'opportunité représentée par le mouvement associatif « beur », ***Touche pas à mon Pote***, des années 1980 de devenir le fer de lance d'un mouvement politique issu des quartiers d'habitat social. Quand, à la fin des années 1990, un mouvement associatif tel que ***Stop la violence*** accepta de reconnaître que les jeunes révoltés ou enragés des banlieues étaient pour une bonne part d'entre eux des prédateurs vivant de *business* et de divers trafics alimentant une « fabrique délinquante » (Lagrange, 2002), la pureté de ce nouvel « élan communautaire » fut rapidement brisée.

Quand le mouvement ***Ni putes ni soumises*** part en guerre contre les pratiques de viols collectifs repérés dans les cités périphériques et demandent aux pouvoirs publics de s'y atteler par une politique de répression ciblée, ce mouvement se voit discrédité par la *bien pensance* gauchiste au nom du fait qu'il ferait le jeu de la droite toujours prompte à stigmatiser les population ethniques.

Une partie des classes moyennes (centre gauche) fait toutefois amende honorable fin 1990- début 2000, reconnaissant la réalité des ravages d'une insécurité liée à la montée préoccupante des comportements d'incivisme, générant une « oppression quotidienne » (Debarbieux, 2000 ; 2002) sur les populations qui en souffrent le plus (Peyrat, 2003).

Mais, pour en arriver à semblable *aggiornamento* très partiel dans le ciel des croyances, il a également fallu que deux transformations majeures soient apparues :

- d'une part, qu'une bonne partie des populations issues de l'immigration, la fameuse *beur-geoisie* naissante (Leveau et Withol de Wenden, 2002), ait achevé son processus d'assimilation en se désolidarisant de la fraction néo-prolétarisée délinquante, même si révoltée par le désespoir de ne pouvoir elle-même entrer dans un tel processus,

- et d'autre part que, dans le camp des travailleurs sociaux ou des « travailleurs sur autrui » (Dubet, 2002), les explications de leurs soutiens traditionnels sur la dureté des conditions socio économiques des parents se soient effritées comme seules causes responsables des conduites délictueuses ou inciviles

des « désaffiliés » (Castel, 2003). En conséquence de quoi, fut plus facilement admise l'idée du nécessaire besoin de neutraliser les « noyaux durs » de la délinquance (Roché, 2002) par une politique judiciaire de fermeté revenant sur les acquis de l'ordonnance de 1945 où l'éducatif était toujours censé primer sur le répressif à l'égard des mineurs...

Les populations « insécurisées » avaient évidemment émis de nombreux signaux de leur mal-être social par le biais de diverses stratégies bien repérées par la sociologie politique 1 - fuites individuelles des quartiers d'exil et d'insécurité,

2 - silence et auto enfermement ou exil intérieur,

3 - « sécession volontaire » pour les catégories les plus aisées,

4 - vote protestataire... qui porta le candidat du Front National au second tour des élections présidentielles de mars 2002, comme chacun sait¹...

Ces diverses stratégies constituaient des lames de fond face auxquelles toutes les injonctions participatives du centre à l'égard des « habitants » furent de peu de poids dans la production de sécurité, en dépit des lois sur la « démocratie locale » ou « démocratie de proximité » (loi du 27/2/2002) qui en affichent constamment le principe.

S'agissant de « coproduire de la sécurité » (une composante parmi d'autres du souci politique de combattre le « mal-être social »), les dispositifs institués prirent le nom de CCPD, subirent une seconde jeunesse sous le nom de CLS (1997) et enfin sous celui de CLSPD (2002) : ils n'atteignirent jamais l'effet de mobilisations escomptées pour pérenniser durablement de la réassurance sociale. Pourquoi ?

Ce n'est pas tant que les élus confisquent la parole des citoyens administrés au motif qu'ils ne supportent pas de se voir dépossédés de leurs compétences par rapport à des gens qui protestent. C'est plutôt que, même si les collectifs d'habitants apparaissent souvent comme d'utiles forces de propositions concrètes pour améliorer la vie quotidienne, personne ne sait vraiment leur assigner localement de place dans le déroulement des solutions retenues. La « culture » étatique française n'y prédispose pas. « *La participation est devenue un devoir à défaut d'être le moment de la construction d'un pouvoir* » affirme le sociologue C. Avenel (2004, p. 110).

Les discours volontaristes de la mobilisation populaire collective restent des actes incantatoires. Par conséquent, la quête de sécurité (la diminution du sentiment d'insécurité subjectif) demeure une question lancinante qui ne trouve toujours pas de réponse satisfaisante dans l'espace politico administratif national et local.

Le fossé (ou utile malentendu selon Ocqueteau, 2004a) entre vécu et demandes « par le bas » des habitants, et politiques impulsées « par le haut » censées y répondre apparaît d'autant plus pathétique qu'une expertise pragmatique, nombreuse et inventive dans la normalisation des « bonnes pratiques »² a su mettre

¹ Pour E. Maurin (2004), la recherche de l'entre soi (de bien voisiner socialement) serait une caractéristique de toutes les couches de la société, rendant inepte les toutes les politiques prônant la mixité sociale pour combattre les ghettos urbains.

² par exemple au sein du réseau des villes du Forum de la Sécurité Urbaine (propageant dès 1997, le slogan de « *sécurité comme bien commun* »), ou de la part d'innombrables travailleurs sociaux du secteur associatif. Voir aussi les travaux du CIPC, et de Sansfaçon et Barcherat (2002).

au point des centaines de micro expérimentations locales de prévention sociale conjuguées à des actions de prévention situationnelle pour protéger les victimes de « conduites à risque » ou des gens « incivils » qui les apeurent.

Ces deux dimensions sont inextricablement liées car elles concernent les mêmes populations. Citons certaines actions significatives de ces « passeurs » qui déploient sans relâche, dans les quartiers sensibles, des trésors d'imagination pour désamorcer des conflits entre usagers et agents de services publics, « police de proximité » comprise,

- par le biais de la méthode dite des « groupes de qualification mutuels » (Rozenberg et Carrel, 2003) ;

- l'expérience innovante du réseau de « correspondants de nuit » qui s'est institutionnalisée horizontalement à partir d'une initiative municipale démarrée à Rennes (Demortain, 2002) ;

- l'enrôlement local de milliers de « médiateurs », « emplois jeunes » au premier rang desquels les « grands frères » dans les transports publics (Macé, 1999),

- ou bien encore les ALMS dans les municipalités ou dans l'enceinte des établissements scolaires (De Maillard et Faget, 2002), dont on s'aperçoit à quel point leur rôle de veille urbaine était devenu irremplaçable à mesure qu'ils disparaissent progressivement du paysage urbain.

Ce sont autant d'emplois « informels », jusque là précaires, que la DIV cherche aujourd'hui à pérenniser dans des fonctions plus professionnalisées autour de l'élaboration d'un véritable référentiel dit des *métiers de la médiation sociale* (DIV et CNFPT, 2005).

II- Au sujet du rapprochement ou de la proximité policière

Si les délinquances progressent, ce n'est pas du seul fait de l'impuissance policière, c'est d'abord à cause de dysfonctionnements sociaux majeurs. Aucune « institution » ne détient plus à elle seule la capacité à résoudre un problème qui la déborde de toutes parts. Certes, l'école, la famille, l'habitat, les notables, la justice, les travailleurs sociaux, les medias, ont tour à tour été mis en accusation à la veille de chaque alternance politique, mais au total s'est progressivement répandue l'idée que la réponse sociale ne pouvait résider que dans une action conjuguée et cohérente de tous ces « partenaires » à coordonner. Toutes les instances traditionnelles de socialisation tablant sur la prévention primaire devaient être mieux enrôlées dans la réforme de la nouvelle « police de proximité », laquelle n'était conçue que comme un complément indispensable à son action.

Le colloque de Villepinte (1997) en a marqué le point d'orgue et durant quatre années de cette expérience de réforme (1998-2002), qui tenta de mettre en pratique une doctrine d'action en cinq modalités pour donner à la police urbaine les moyens de construire une « police citoyenne plus proche de la population » (autrement dit, la « pol-prox ») : territorialisation et fidélisation des agents aux quartiers ; contact permanent avec la population ; polyvalence du métier (en prévention, dissuasion, répression) ; responsabilisation de chaque policier ; meilleur service rendu au public.

Remarquons que sous cette notion de « proximité », cette doctrine évoquait surtout un rapprochement géographique des gardiens de la paix avec les habitants des quartiers, alors qu'il existe évidemment d'autres déclinaisons possibles de cette approche (C.S.I., 2000). Un deuxième sens attribué à cette notion réside dans la réactivité plus rapide de la police aux appels de la population, cette dimension nourrissant la pensée logistique d'une meilleure performance policière. Un troisième sens se fraie un chemin plus complexe : celui de la proximité « culturelle » des policiers à l'égard des populations « black, blanc, beur ». Si l'idée de créer dans un premier temps des « emplois jeunes » « aux couleurs de la France » put être tenue publiquement, elle n'est, elle aussi, restée qu'une incantation. Pour prendre racine, il faudra que le temps s'écoule pour qu'une société accepte d'en passer par le principe d'une « discrimination positive » non plus seulement territoriale, mais également pour des candidats ethniquement diversifiés désireux de rejoindre les rangs de la police pour accéder à une réelle égalité des chances au sein de tous les services publics (Begag, 2004).

Par delà ces « soucis de rapprochement » d'une sécurité publique sommée d'être plus proche des gens et plus accessible, ou d'un renouvellement de l'action de médiateurs entre « fonctions d'urbanité » et « d'ordre en public » (Kirzbaum, 2004), le dilemme d'une police urbaine républicaine efficiente est toujours le même depuis le diagnostic émis par le rapport Peyrefitte de 1977 : comment adapter aux spécificités et contraintes locales des agents appartenant à une administration nationale qui n'ont de comptes à rendre qu'à l'Etat central (un Etat patron) et donc très peu aux populations locales ?

Est-il vraiment possible d'y parvenir tant qu'un réel processus de décentralisation régionale ou départementale de la police n'est pas entamé dans le domaine de la tranquillité publique ? La remunicipalisation de la police française serait-elle alors la solution ?

III – Remunicipaliser les polices de sécurité ?

Franck Sina (2002), dans la partie de sa thèse dédiée à l'analyse du contenu des fiches action découlant des diagnostics effectués dans un échantillon de 173 villes regroupées en 51 CLS (contrats locaux de sécurité), a bien montré comment les « partenaires signataires » (maire, préfet, procureur... et tout autre acteur confronté à une problème de sécurité : école, commerce, transporteur, bailleur social...) avaient progressivement appris à développer des politiques locales en diversifiant notablement le champ de leurs préoccupations et les visées de leurs pratiques traditionnelles de prévention.

Ce travail a montré qu'une part désormais minoritaire des « partenaires » (18%) continuait à se montrer surtout préoccupée de traiter une délinquance par le biais d'actions d'animation sociale, de prévention du décrochage scolaire et de prévention primaire en direction notamment des parents et publics scolaires. Plus nouveau en revanche, un bon quart de l'échantillon (26%) se montre davantage préoccupé par la mise au point de stratégies de saturation de l'espace public, sur lequel le contrat cherche à faire cesser les potentialités de troubles venus de groupes

plus ou moins en relation avec de la délinquance avérée. On s'y emploie à concilier de la prévention sociale à de la prévention situationnelle, en utilisant alternativement des personnels en uniforme (étatiques et municipaux), en jouant sur les registres de la médiation plus ou moins douce, faite de discussion et de négociation sans relâche avec ceux qui s'approprient abusivement les espaces publics pour qu'y réapparaissent les populations les ayant désertés : l'usage intensif de la vidéosurveillance constitue le moyen fédérateur pour atteindre de tels objectifs. La masse restante (57%) connaîtrait des actions disparates, visant néanmoins toutes à la prévention de la récidive et au traitement de certains illégalismes un peu comme dans la première configuration, mais en ciblant des populations délinquantes et des victimes beaucoup plus spécifiques.

Il n'y a aucune raison de penser que cette tendance lourde, la montée des stratégies locales en matière de prévention situationnelle, ne se soit pas intensifiée au cours des premières années du XXI^e siècle. En témoignent bien au contraire les usages de plus en plus intensifs de ces technologies de surveillance à distance par les polices municipales, les offices publics ou privés de l'habitat social, ainsi que les transporteurs privés, de même que l'appel aux ressources de la sécurité privée pour protéger le patrimoine municipal contre les nombreuses prédatons et incendies.

Les pouvoirs locaux commencent à s'émanciper des stratégies centrales pour produire leur propre sécurité. Mais, face à la politisation de la sécurité comme thème local « porteur » (Ferret, Mouhanna, 2005), ma conviction est plutôt de soutenir que de plus en plus de maires apprennent à se servir de policiers municipaux comme de vrais policiers de proximité, puisqu'ils érigent actuellement le « *problem solving* » local en norme générale de fonctionnement pour consolider une identité professionnelle alternative à celle des policiers d'Etat (cf. également, Malochet, 2005).

Les « maires patrons » apprennent à négocier avec un nombre de plus en plus important d'interlocuteurs pour « co-produire » ladite sécurité, mettant ainsi progressivement en pratique ce que la loi d'orientation et de programmation de la sécurité de 1995 avait inauguré dans le domaine répressif, après la DIV dans le champ préventif.

Ils apprennent à mobiliser progressivement tout le clavier des ressources disponibles pour protéger le patrimoine urbain de leur ville, et ce faisant rassurer les habitants en donnant l'impression qu'ils luttent contre une spirale du déclin avec le concours de leur police municipale et un recours intensif à la vidéosurveillance urbaine.

Cette nouvelle sécurité passe sans doute par une intensification des conventions de partenariat police nationale – polices municipales initiées par loi Chevènement du 15 avril 1999, qui fut hélas trop pensée de façon machiavélique : il s'est agi pour le ministre jacobin initiateur de cette loi de reprendre de la « main gauche » ce qu'on avait dû concéder de la main droite, pour éviter ou au moins retarder la chronique d'une « *catastrophe* » annoncée (la décentralisation). Pour l'instant, l'Etat reste encore le maître du jeu, car le souci est toujours de conjurer le « spectre de la remunicipalisation de la police » de sécurité publique à laquelle sont féroceement hostiles les syndicats de police.

Pourtant, la question est bel et bien posée de savoir jusqu'à quand la France restera une « exception culturelle policière », alors qu'il lui faudra inévitablement quelque jour rejoindre la norme commune de la plupart des nations comparables.

Conclusion

Je voudrais conclure mon propos en revendiquant une posture de pessimisme actif, en me prononçant sur les leviers possibles pour aller vers une plus grande décentralisation de la police de sécurité.

Il faut évidemment aller beaucoup plus loin que la marche à front renversé de l'Etat qui consiste pour l'instant en ceci :

- élargir progressivement, mais à doses homéopathiques, les pouvoirs des policiers municipaux,
- en faire contrôler les domaines et les styles d'intervention par des commissaires détachés de la police publique (l'expérience de la ville de Lyon est à cet égard emblématique),
- maintenir dans un statut de la fonction publique inférieur, les policiers municipaux par rapport aux fonctionnaires de police d'Etat pour prévenir chez ces derniers les protestations syndicales,

Ce qui veut dire surtout :

- Apaiser les inquiétudes collectives entretenues au sujet du prétendu danger d'apparition de « gardes prétoriennes » (et du risque de corruption subséquente) en transférant les mécanismes d'allégeance des agents municipaux moins à leur chef naturel (le maire ou le chargé de mission sécurité) qu'à une grille de la fonction publique territoriale en formant tous les fonctionnaires municipaux dans le même moule (et pourquoi pas dans les écoles de police municipale à créer ?).
- Rester attentif à ne pas recréer de « corporatisme municipal » avec le risque que les policiers municipaux se mettent à vouloir ressembler aux policiers d'Etat (quand leur taille devient démesurée en nombre), alors que, jusqu'à présent, leur atout principal est d'être recrutés dans leur « milieu naturel »...

Voici à mon sens les enjeux, contraintes et marges de manœuvre étroites pour introduire l'indispensable réforme d'une police de sécurité plus en phase avec la diversité des besoins de sa population en France. Quant au reste, l'idée d'une « police au service de la communauté », elle n'y a tout simplement pas de sens. Car l'on n'est pas sorti du modèle du « policier professionnel » en France. Tout s'y passe d'ailleurs comme si l'on pouvait d'ores et déjà refermer la parenthèse de la réforme dite de

« police de proximité », qui n'a suscité de changements de pratiques qu'à la marge de l'institution.

La vraie question qui demeure est celle de la décentralisation réelle du pouvoir de police et celle du changement d'allégeance des policiers de sécurité publique.

BIBLIOGRAPHIE

AVENEL C. (2004), *Sociologie des « quartiers sensibles »*, Paris, Seuil.

BEGAG A. (2004), *La République à ciel ouvert*, Rapport au ministre de l'Intérieur,

CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE (C.S.I.), (2000), *Les dilemmes de la proximité, des polices d'Europe en chantier*, n° 39.

CASTEL R. (2003), *L'insécurité sociale, qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil.

CRAPS-CURAPP, (1999) *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999.

DE MAILLARD J., FAGET J., (2002) Les ALMS en quête de légitimité, déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 2002, 48, 127-148.

DEBARBIEUX E. (dir.), (2002) *L'oppression quotidienne, recherches sur une délinquance des mineurs*, Paris, La documentation française, 2002.

DEBARBIEUX E., Noyaux durs ?, (2000) *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, 42, 109-126.

Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) (1992), *Les polices de la ville*, La Plaine St Denis.

DEMORTIN D. (2002), Action collective et professionnalisation des correspondants de nuit, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 48, p. 35-56.

DIEU F., (1999) *Politiques locales de sécurité*, Paris, l'Harmattan, 1999.

DIV et CNFPT (2004), *La médiation sociale, une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique*, Lille, Repères.

DONZELOT J, MEVEL C. WYVEKENS A. (2002), Refaire la ville ou remettre les gens en mouvement, *Esprit*, 12, 163-176.

DONZELOT, C. MEVEL, A. WYVEKENS (2003), *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

DUBET F., (2002) *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil,

ESPRIT (2002), *L'Etat face à la demande de sécurité*, décembre, n° 12.

ESTEBE P. (1999), *L'usage des quartiers, géographie et action publique dans la politique de la ville, 1989-1998*, Thèse de doctorat, Paris X Nanterre.

ESTEBE P. (2002), L'habitant ou le cher disparu. Disparition, apparition et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France, *Cahiers de la sécurité intérieure*, 49, 151-171.

FERRET J, MOUHANNA C. (dir.) (2005), *Peurs sur les villes ; vers un nouveau populisme punitif ?*, Paris, PUF.

- KIRZBAUM T.** (2004) Services publics et fractures de la ville. La « pensée publique » entre diversité, éclatement et souci du rapprochement, *Sociologie du travail*, 46, 224-260.
- LAGRANGE H.** (2002), *De l'affrontement à l'esquive, violences, délinquances et usages des drogues*, Paris, Syros.
- LAGRANGE H.** (2003), *Demandes de sécurité, France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Seuil.
- LE GOFF T.**, *Intercommunalité et sécurité, une approche comparative de trois agglomérations*, Paris, IHESI, 2002.
- LEVEAU R, C. WITHOL DE WENDEN** (2002), *La bourgeoisie : les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, P.F.N.S.P.
- MACE E.** (1999), Les « grands frères » de la RATP, in M. WIEVIORKA (dir.), *Violence en France*, Paris, Seuil, p. 209-242.
- MALOCHET V.** (2005), *Les policiers municipaux, les ambivalences d'une profession*, Bordeaux, Thèse doctorale de sociologie, U. Bordeaux II, ronéo.
- MAURIN E.** (2004), *Le ghetto français*, Paris, Seuil.
- MONJARDET D.** (1996), *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La découverte.
- MOUHANNA C.** (2003), « Le policier face au public : le cas des banlieues » in S. ROCHE (dir.), *En quête de sécurité, causes de la délinquances et nouvelles réponses*, Paris, A. Colin, 241-253.
- OCQUETEAU F.** (2004a), Public security as « everyone concern » ? Beginnings and developments of a useful misunderstanding, *Policing and society*, 14, 1, 66-75.
- OCQUETEAU F.** (2004b), *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de science po.
- MONJARDET D, OCQUETEAU F.** (dir.) (2004), *La police : une réalité plurielle*, Paris, La documentation française.
- PEYRAT D.** (2003), *Eloge de la sécurité*, Paris, Gallimard.
- ROCHÉ S.** (2002), *La délinquance des jeunes, les 13-19 ans racontent leurs délits*, Paris, Le Seuil.
- ROZENBERG S., CARREL M.** (2003), *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics*, Paris, La découverte.
- SANSFACON D, BARCHERAT O, OGINSKY K.** (2002) *De la connaissance aux politiques de prévention de la délinquance*, Montréal, CIPS, ronéo.
- SINA F.**, Champ de la sécurité et prévention des illégalismes, pour une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2002.



Comment choisir des priorités pertinentes? L'utilisation d'une méthode d'aide à la décision multicritère pour établir l'Image Policière Nationale de Sécurité pour la Belgique

Par Martine PATTYN et Paul WOUTERS

Mardi 31 mai 2005

Le renseignement policier et le citoyen

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Il incombe aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice de définir les phénomènes de sécurité prioritaires à reprendre dans le plan national de sécurité. Pour établir ces priorités, ces derniers se basent, entre autres, sur une image policière nationale de sécurité (IPNS) qui répertorie 33 problèmes de sécurité se rapportant à la criminalité, la circulation et l'ordre public. Afin de pouvoir classer les problèmes en fonction de leur gravité, ils ont été étudiés selon 3 dimensions (l'ampleur, les conséquences et la perception), mesurées sur base de 23 critères différents. Pour ce faire, une méthode de décision multicritère a été utilisée (notamment la méthode Prométhée). La méthode Prométhée procède, dans, un premier temps, à une appréciation des différences par critère, systématiquement entre deux problèmes de sécurité, pour ensuite synthétiser ces comparaisons par paires. On obtient ainsi un classement total de tous les problèmes observés simultanément et sous l'angle de tous les critères. Le point de départ est une matrice de base contenant des données où les lignes représentent les problèmes de sécurité et les colonnes les critères de gravité. Les données peuvent être de nature tant qualitative que quantitative. Pour une description mathématique de la méthode nous vous renvoyons à Brans & Marechal (1994), Marechal (1987) et Brans, Marechal et Vincke (1984). Ce résultat a été complété par, d'une part des informations provenant d'experts et concernant des nouvelles tendances et les évolutions futures et, d'autre part, par une représentation spatiale de chaque problème de sécurité

1. LE PLAN NATIONAL DE SECURITE

Il incombe aux autorités fédérales belges – les Ministres de l’Intérieur et de la Justice – de définir les phénomènes de sécurité prioritaires à reprendre dans le plan national de sécurité (préparé par la police fédérale). Une image policière nationale de sécurité (IPNS) sert de cadre de référence pour le choix des priorités de ce plan. L’image policière nationale de sécurité 2003 offre un état des lieux actualisé de la problématique de la sécurité en Belgique.

2. OBJECTIF ET CONCEPT DE L’IMAGE POLICIERE NATIONALE DE SECURITE

Objectif de l’image policière nationale de sécurité

L’image policière nationale de sécurité donne une vue générale des phénomènes de sécurité les plus importants qui surviennent en Belgique et qui relèvent du domaine de la responsabilité des autorités et services de police¹. Cette image est le résultat d’un scanning général ou d’une sorte de diagnostique, de ces problèmes de sécurité. Ces problèmes de sécurité sont décrits sur base de diverses caractéristiques dont chacune revêt un aspect déterminé de l’importance, de la gravité ou de leur caractère problématique. Ce diagnostic compare les phénomènes entre eux et les classe selon leur importance ou leur gravité.

La complexité croissante de la problématique sécuritaire exige une compétence accrue ou un niveau plus élevé de professionnalisme de la part des services de police. Ceci implique donc une approche méthodique et signifie, en première instance, que les phénomènes de sécurité auxquels est confrontée la police soient uniformément identifiés et que les autorités de police indiquent clairement les priorités.

Il faut également convenir de qui effectuera quelles tâches, quand et de quelle manière, afin de remédier aux problèmes. De plus cela signifie, dans un régime démocratique, que cette approche et les choix qui sont faits puissent être argumentés et justifiés vis-à-vis de la population (*evidence based policy* (Cm 4310 (1999)) ou *knowledge based policing*).

L’IPNS a donc comme objectif d’identifier clairement les problèmes de sécurité policiers, de les pondérer en fonction de leur gravité et de fournir aux autorités policières responsables les éléments nécessaires afin qu’elles puissent effectuer leur choix des priorités en tenant compte de l’importance et de la gravité de ces phénomènes.

¹Appelé par la suite dans le texte ‘problèmes de sécurité policière’.

Trois perspectives possibles

Une image des problèmes de sécurité peut être établie à partir de différents angles de vue qui sont déterminés par les concepts qu'on utilise pour désigner le problème. L'établissement d'un classement des phénomènes de sécurité implique que des concepts comparables, à partir d'un même angle de vue, soient comparés entre eux. Ainsi nous pouvons distinguer 3 points de vue essentiels:

- des phénomènes de sécurité;
- des groupements ou organisations criminelles;
- des concentrations géographiques.

Surtout l'approche des phénomènes a été développée dans cette image policière nationale de sécurité. L'approche par groupes d'auteurs se limite aux principales conclusions du rapport annuel 'criminalité organisée' et à une introduction générale sur le terrorisme dans le contexte belge. En ce qui concerne les concentrations géographiques, seule la répartition des phénomènes qui s'y prêtent, est représentée.

Méthode de classement

Etant donné l'objectif de l'image nationale de sécurité de classer les phénomènes de sécurité en fonction de leur gravité, celle-ci étant déterminée à travers différents critères, il a été fait appel à une ***méthode de décision multicritères***.

Ces méthodes permettent de classer les phénomènes sur base des valeurs obtenues pour plusieurs aspects d'appréciation, souvent exprimés à travers diverses unités de mesure. Face à ces différentes unités de mesure, une somme pondérée classique (avec laquelle on abordait traditionnellement ces problèmes) n'apporte aucune solution.

Parmi les différentes méthodes développées, dans le cadre du ***multicriteria decision aid (MCDA)***, la méthode Prométhée² a été sélectionnée. Cette méthode permet de prendre effectivement en considération, simultanément, tous les critères pertinents d'appréciation, même ceux de nature différente.

La méthode PROMETHEE

Au sein de la théorie de la décision, on relève plusieurs méthodes de décision multicritères développées, capables d'évaluer un grand nombre de choix alternatifs à partir d'un vaste nombre de critères et de classer les alternatives par préférence ou par importance (Vincke, 1989, 1999 ³).

² Dans une étude des professeurs Vincke et Marschal (Université Libre de Bruxelles), toutes les méthodes de classement multicritères couramment utilisées ont été évaluées. La méthode Prométhée a été déclarée comme la méthode la plus adéquate.

³ Vincke, P. (1989). L'aide multicritère à la décision. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.

Vincke, P. (1999). Etude comparative des différentes méthodes MCDA pour le choix des priorités en matières de phénomènes de sécurité. (Etude commandée par la Gendarmerie), non publiée.

La méthode Prométhée procède, dans, un premier temps, à une appréciation des différences par critère, systématiquement entre deux phénomènes de sécurité, pour ensuite synthétiser ces comparaisons par paires. On obtient ainsi un classement total de tous les phénomènes observés, simultanément sous l'angle de tous les critères.

Pour l'appréciation des différences, il est fait appel à une fonction d'appréciation pour chaque critère. Les critères peuvent également être pondérés en fonction de l'importance que l'appréciateur leur accorde. Pour une description mathématique de la méthode nous vous renvoyons à Brans & Mareschal (1994), Mareschal (1987) et Brans, Mareschal et Vincke (1984).

Pour effectuer un choix entre différentes alternatives, l'appréciateur doit parcourir quatre phases de décision. Il doit déterminer:

- quelles alternatives (dans ce cas des **phénomènes de sécurité**) doivent être comparées;
- quels facteurs expriment la gravité d'un phénomène de sécurité et peuvent donc être sélectionnés comme **critères d'appréciation**;
- quel est l'impact de chaque critère dans l'appréciation de gravité dans son ensemble. En d'autres termes, quel **poids** relatif sera attribué par l'appréciateur à chacun de ces critères ;
- De quelle manière les **différences** observées entre les phénomènes doivent être évaluées.

Choix des phénomènes

Il faut, pour procéder au classement, définir en premier lieu les phénomènes de sécurité que l'on souhaite prendre en considération. La liste reprenant les phénomènes doit offrir une image complète de tous les phénomènes qui **pourraient** être considérés comme prioritaires par les services de police.

Le choix des phénomènes de sécurité repose avant tout sur la comparabilité intrinsèque des faits et sur la possibilité de gérer le phénomène d'une manière globale et comparable.

Choix des critères

Les critères sélectionnés doivent être les plus exhaustifs, cohérents et non redondants possibles afin d'offrir toutes les dimensions pertinentes de la gravité des phénomènes de sécurité. L'objectif est clairement que chaque phénomène soit évalué selon le même ensemble de critères. La nature des critères peut être tant ordinale, d'intervalle ou de rapport.

Dès que les phénomènes et les critères d'évaluation sont déterminés, les données nécessaires peuvent être récoltées afin de compléter la matrice des données de base. Il se peut qu'il y a des critères pour lesquels des données (même après consultation d'experts) font défaut. Le modèle supporte un certain degré de données manquantes (un maximum de 10%).

Choix des poids

Le modèle multicritère prévoit que pour l'appréciation générale de la gravité des différents phénomènes de sécurité, un poids spécifique peut être attribué à chaque critère.

Le choix des poids est une traduction directe de la manière selon laquelle les décideurs apprécient les différentes dimensions et aspects (les critères) du problème d'évaluation en fonction de leur contribution dans l'estimation de la gravité du phénomène dans sa totalité.

Comparaison par paire – Fonctions d'appréciation

L'essence de la méthode Prométhée consiste à comparer, pour chaque critère, chaque phénomène de sécurité par paire, avec chaque autre phénomène de sécurité. Il faut dans ce cas décider pour chaque critère de quelle manière les différences au sein de chaque comparaison par paire, doivent être évaluées.

En d'autres termes, lorsqu' à la comparaison du phénomène A avec le phénomène B pour un critère défini X, il faut décider si la différence observée est suffisamment grande pour conclure que le phénomène A doit effectivement être considérée comme plus grave que le phénomène B (ou inversement), et si oui, dans quelle mesure.

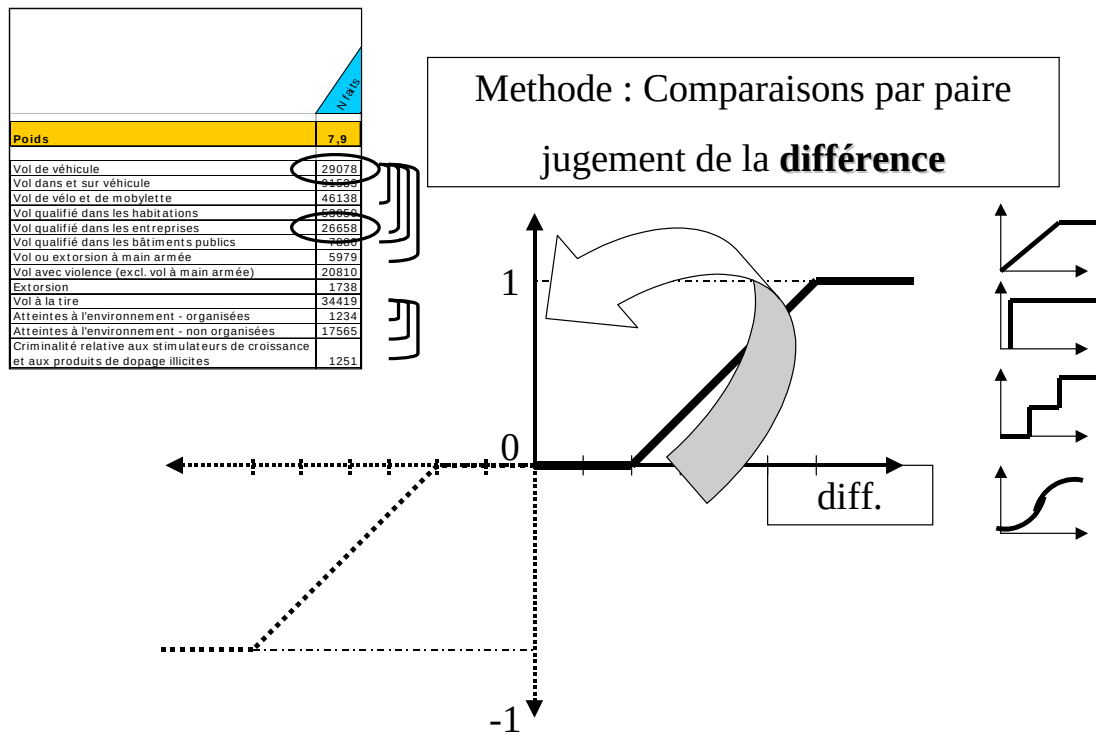
A l'aide d'une fonction avec deux valeurs seuils (seuil inférieur et seuil supérieur), qui a été définie individuellement et au préalable pour chaque critère, les différences mesurées pour chaque comparaison par paire sont transformées en valeurs entre -1 et 1 pour les deux phénomènes A et B⁴. (Les deux valeurs sont opposées : si B reçoit une valeur 0.7, la valeur pour A sera - 0.7.)

Les valeurs attribuées dans les comparaisons par paire dépendent de la forme de la fonction utilisée et des seuils définis préalablement⁵. Lorsque la différence est inférieure à une valeur q (seuil inférieur), le « seuil d'indifférence », un score de 0 est attribué aux deux phénomènes comparés. Si la différence excède une valeur p, « seuil de préférence », un score de préférence maximale de 1 est attribué au phénomène le plus haut (et -1 à l'autre phénomène). Les différences entre ces deux valeurs seuils p et q se voient alors attribuer une valeur variant entre 0 et 1 pour le phénomène le plus haut (et la valeur opposée entre -1 et 0 pour l'autre phénomène) (voir 1). En outre, il est veillé à ce que les valeurs q soient suffisamment élevées afin de tenir compte des éventuelles imprécisions (fautes d'enregistrement ou non-fiabilité de l'information) des données.

⁴ La valeur entre -1 et 1, qui résulte de la comparaison entre A et B pour le critère X est le résultat de $P_x(A,B) - P_x(B,A)$, où $P_x(A,B)$ est la préférence de A sur B, qui est une valeur entre [0 et 1], ce qui correspond à l'explication classique donnée par Prométhée.

⁵ Quelle que soit sa forme, la fonction d'appréciation des différences sera toujours une fonction ascendante (ou non descendante). En d'autres termes, plus grande est la différence, plus grand sera le score.

Figure 1 : Evaluation des différences lors des comparaisons par paire



La moyenne des valeurs attribuées à un phénomène A pour un critère X lors des différentes comparaisons par paire (avec tous les autres phénomènes), se situe également entre -1 et 1 et est appelée « le score local de préférence ». Quand on le fait pour chaque phénomène, l'échelle de mesure d'origine de ce critère, quelque qu'elle soit : un nombre (par ex. le nombre de faits, de morts ou de blessés), une somme d'argent (par ex. les dégâts matériels exprimées en euro), un taux de croissance, un score d'experts – sont converties vers une échelle uniforme comprise entre -1 et 1 ⁶.

Lorsqu'on fait, pour un phénomène de sécurité, la somme pondérée de tous les scores locaux, conformément aux poids qui ont été attribués aux différents critères, on obtient le classement final pour un phénomène de sécurité. Ces 'scores préférentiels généraux' sont une moyenne pondérée des scores locaux, dont la somme des poids est égale à un, et ont donc par conséquent également une valeur comprise entre -1 et 1 (voir figure 2).

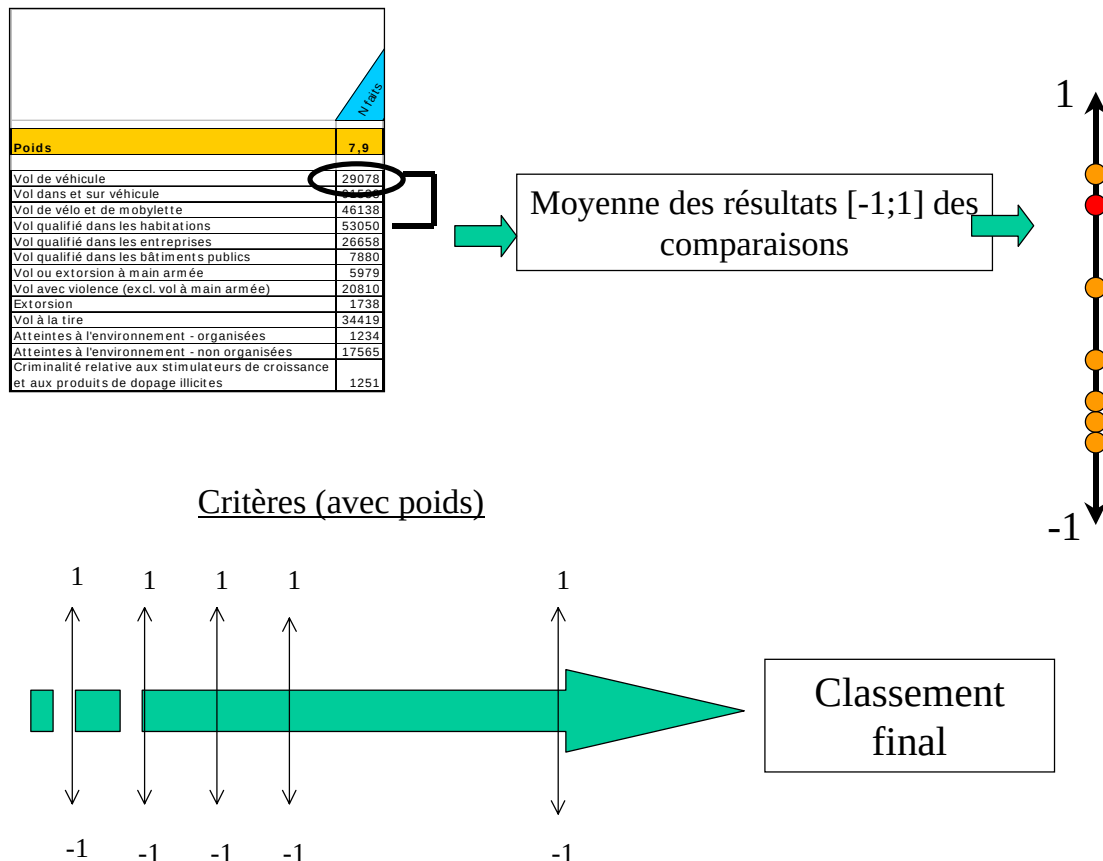
Les phénomènes relativement moins graves, pour tous les critères, obtiennent ainsi un score négatif, les phénomènes relativement plus graves obtiennent un score

⁶ Dans l'explication "classique" de Prométhée, une paire d'alternatives est comparée pour tous les critères dans un premier temps et ensuite les résultats globaux par paire sont utilisés pour établir le classement final.

Bien que les résultats finaux restent identiques, nous préférons changer la suite des comparaisons en effectuant dans un premier temps toutes les comparaisons des paires pour un même critère (afin de réaliser également le classement par critère) et seulement dans un deuxième temps établir le classement final sur tous les critères. Par notre approche on comprend mieux la transformation des valeurs originales de chaque critère vers une échelle standardisée, entre $[-1, 1]$.

positif. A l'aide de ces scores de classement finaux, on peut non seulement définir le classement des phénomènes mais on peut également interpréter judicieusement la distance mutuelle comme mesure de la différence de leur gravité relative.

Figure 2 : Calcul des scores préférentiels généraux à partir des scores locaux



Le choix de la forme des fonctions d'appréciation et des valeurs seuil correspondantes est basé sur des recommandations dans la littérature (voir e.a. Brans, J-P. & Mareschal, B. 1994; Brans J-P, Mareschal, B. & Vincke, P. 1984; Mareschal, B. 1987; Vincke P. (1989).

Le logiciel

La méthode Prométhée est implémentée dans le logiciel *DecisionLab2000*. Le software convivial permet de changer de manière interactive les fonctions d'appréciation et les paramètres. De plus, le logiciel permet d'étudier la stabilité du classement obtenu. La *stabilité du classement* peut être testée avec des poids variables ainsi que des fonctions et des valeurs seuil variables (valeurs de préférence et d'indifférence). Un résultat peut être considéré comme stable lorsque le classement ne varie pas ou peu lors de la modification des paramètres choisis. Dans

le cas de résultats stables, l'apport subjectif, présent de manière inhérente à chaque moment de choix, n'a qu'une influence minimale.

Le logiciel donne également une ébauche pour la détermination d'une éventuelle redondance des critères (via une analyse factorielle ou ce qu'on appelle l'application *Gaia*).

3. APPLICATION PRATIQUE POUR L'IMAGE NATIONALE POLICIERE DE SECURITE BELGE

Approche par phénomènes

L'image policière nationale de sécurité est le résultat d'une analyse générale des phénomènes de sécurité auxquels sont confrontés les services de police belge.

Cette analyse se compose de 3 axes:

- 1) Dans un premier temps, et pour tous les phénomènes, une série de critères standards ont été recueillis afin qu'un classement, axé sur la ***gravité*** de ces phénomènes, puisse être établi.
- 2) En même temps, une consultation auprès d'experts a été organisée. Elle fut orientée vers les ***nouveautés et nouvelles tendances*** ainsi que sur les évolutions futures des phénomènes.
- 3) Enfin, la ***répartition spatiale*** de tous les phénomènes a été représentée de façon cartographique, dans la mesure du possible par commune, complétée par une synthèse spatiale.

Information et sources

L'information quantitative concernant les phénomènes criminels provient principalement de la banque de données nationale générale de la police (BNG) et concerne les données de 2003. Cette base de données contient toutes les données enregistrées provenant des procès-verbaux rédigés par tous les corps de police fédéraux et locaux belges. La qualification des phénomènes de sécurité ne repose pas uniquement sur la qualification juridique des faits enregistrés mais aussi sur toutes les autres variables disposant d'indications qui permettent de définir plus précisément les phénomènes.

Pour les phénomènes particulièrement incomplets dans la BNG, des bases de données expertes élaborées par la police mais aussi par d'autres administrations, ont été utilisées.

L'information qualitative provient de toute une série de sources ouvertes et des documents policiers ou encore d'experts.

Un sondage concernant les nouvelles tendances a été réalisé à partir d'une consultation menée auprès des experts policiers à différents niveaux.

Classement des phénomènes en fonction de leur gravité

Initialement, l'objectif de l'image policière nationale de sécurité était d'apporter des arguments pour motiver le choix des priorités à respecter par la police. Pour ceci les priorités doivent traduire la gravité des phénomènes. Il a été choisi de mesurer la gravité des phénomènes de sécurité selon 3 dimensions :

- l'ampleur (y compris l'évolution);
- les conséquences;
- la perception.

Le point de départ du classement des phénomènes selon leur gravité, consiste en la création d'une matrice des données de base dans laquelle les rangées contiennent les phénomènes de sécurité et les colonnes les critères exprimant les différents aspects de la "gravité" (voir exemple figure 3). Les données de base sont de nature tant qualitative que quantitative.

Figure 3 : valeurs par phénomène pour chaque critère évaluant la gravité (2003)

	N faits	Caractère perm.	Nombre corrigé	N acteurs respons.	Evolution	N moyen d'auteurs	Degré d'organisation	N org. crim.	N membres org. crim.	Contre-stratégie	Phénomènes liés	Dime
Poids	7,9	4,1	6,4	3,6	7,8	1,3	1,9	3,2	2,7	2,9	2,3	1,7
Vol de véhicule	29078	1	31453	3708	0,890	1,92	4	26	200	64,59	12	1
Vol dans et sur véhicule	91533	1	146688	3038	1,020	1,77	1	0	0	0	7	0
Vol de vélo et de mobylette	46138	1	89526	3025	1,092	1,55	1	0	0	0	3	0
Vol qualifié dans les habitations	53050	1	95061	3742	0,914	1,96	2	14	114	32,95	10	1
Vol qualifié dans les entreprises	26658	1	44476	3979	0,988	2,01	2	14	114	32,95	7	1
Vol qualifié dans les bâtiments publics	7880	1	8295	1231	1,030	2,09	2	?	?	?	7	1
Vol ou extorsion à main armée	5979	1	7990	1686	0,883	2,06	3	23	149	69,29	7	1
Vol avec violence (excl. vol à main armée)	20810	1	34014	4542	1,030	1,83	2	0	0	0	5	0
Extorsion	1738	2	17380	841	1,210	2,08	1	6	40	15,02	8	1
Vol à la tire	34419	1	68838	959	1,085	1,94	1	0	0	0	3	2
Atteintes à l'environnement- organisées	1234	3	?	342	1,110	1,28	4	5	40	20,77	14	1
Atteintes à l'environnement- non organisées	17565	2	?	4133	1,730	1,16	1	0	0	0	2	0
Criminalité relative aux stimulateurs de croissance et aux produits de dopage illicites	1251	3	?	829	1,160	1,62	4	2	11	4,65	12	1
La production et le trafic illicites de stupéfiants	9664	3	15869	8911	1,005	2,03	3	85	598	305,05	16	2

Phénomènes de sécurité

Les 33 phénomènes de sécurité policiers repris dans l'image recouvrent principalement 2 domaines : la criminalité et la circulation routière.

La sécurité routière demeure limitée aux accidents de circulation avec lésions corporelles, et ce, à défaut d'autres informations fiables, disponibles au niveau national.

Dans le cadre de l'ordre public, seul le hooliganisme est pris en considération dans cette image.

Critères

Les dimensions retenues dans cette image nationale, permettant de déterminer la gravité, ont concrètement été opérationnalisées en 23 critères :

Ampleur

1. Nombre enregistré de faits/accidents par les services de police et autres services publics
2. Caractère permanent du phénomène
3. Nombre corrigé de faits/accidents (inclus chiffre noir)
4. Nombre d'acteurs responsables connus
5. Evolution annuelle moyenne du nombre de faits/accidents enregistrés les 3 dernières années

Conséquences/complexité

6. Nombre moyen d'acteurs responsables par fait
7. Degré d'organisation
8. Nombre d'organisations criminelles
9. Nombre d'auteurs membres de ces organisations criminelles
10. Contrestratégies utilisées par ces organisations criminelles
11. Phénomènes liés
12. Proportion de faits de dimension internationale
13. Nombre de faits commis avec violence
14. Nombre de morts
15. Nombre de blessés directs
16. Dommages matériels causés à une victime ou à la société
17. Gain illégal pour les auteurs
18. Utilisation de la corruption/influence/atteintes aux valeurs
19. Danger direct pour la santé publique
20. Perturbation de la tranquillité publique
21. Perturbation de la sécurité publique
22. Priorité européenne : nombre de règlements, obligations engagements,...

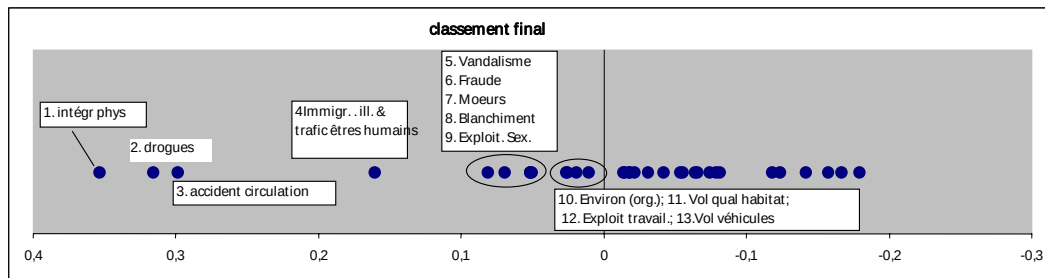
Perception

23. La perception de la population par rapport à chaque phénomène

Pour chaque critère et pour tous les phénomènes de sécurité un score de base est déterminé. Ce score de base peut représenter un nombre précis, provenant d'une banque de données, d'une publication, d'un calcul ou encore d'une dérivation. Il peut être exprimé par un chiffre absolu, en pourcentage ou en un score graduel. Quand il est fait usage de scores, le score le plus élevé demeure le plus problématique.

Résultat du classement final des phénomènes

La figure 4 montre le classement final des phénomènes. Il est clair qu'un certain nombre de phénomènes se dissocient des autres.



On distingue 6 groupes de phénomènes prioritaires:

- 1: Atteintes à l'intégrité physique
- 2: Production illégale et commerce de drogue
- 3: Accidents de circulation avec lésions corporelles
- 4: Immigration illégale et trafic d'êtres humains
- 5: • Vandalisme
 - Fraude grave ou organisée
 - Faits de mœurs
 - Blanchiment
 - Exploitation sexuelle
- 6: • Atteintes illégales à l'environnement – formes graves et organisées
 - Vols qualifiés dans des habitations
 - Exploitation du travail
 - Trafic de véhicules (y compris les motos, sauf vol dans les voitures)

Profils des phénomènes de sécurité

Hormis le classement final sur la base des valeurs globales Phi, la méthode dresse également un profil d'appréciation détaillé de chacun des phénomènes de sécurité examinés. Comme précisé précédemment, chaque profil d'appréciation individuel se compose de l'ensemble des valeurs Phi "locales" pour un phénomène de sécurité. Le profil d'appréciation d'un phénomène peut être représenté graphiquement en indiquant le score local de préférence correspondant, situé entre -1 et 1, pour chaque critère. A titre d'exemple, les graphiques suivants représentent les profils des 2 phénomènes les plus graves: les faits contre l'intégrité physique et la production et le trafic illégal de drogue.

Figure 5: Profil des faits contre l'intégrité physique.

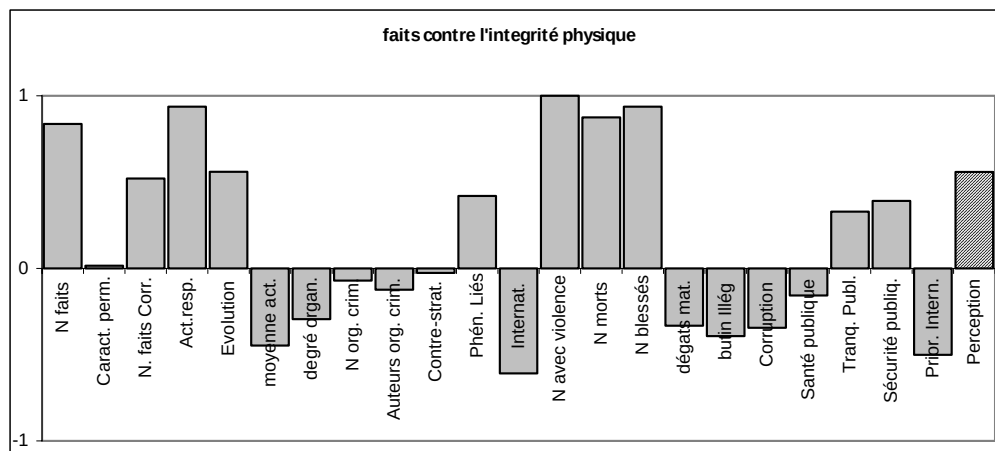
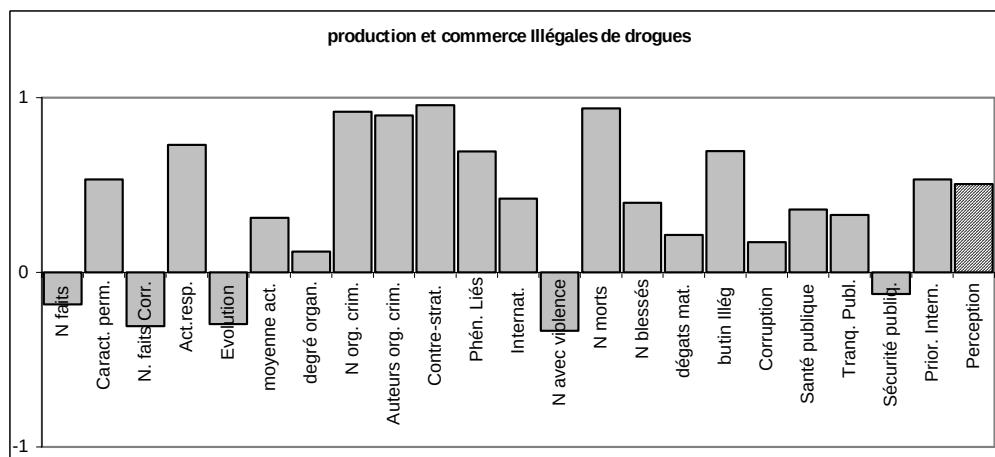


Figure 6: Profil de la production illégale et du trafic de drogue.



Remarquons que ces graphiques représentent la position relative qu'occupe le phénomène en question pour chacun des critères séparément, par rapport à tous les autres phénomènes⁷. Une valeur négative indique donc que le phénomène est 'moins grave' lors de la plupart des comparaisons avec les autres phénomènes par rapport au critère en question.

Le profil des délits contre *l'intégrité physique* est très prévisible. Le phénomène obtient un score très élevé pour tous les critères qui mesurent l'ampleur, les critères relatifs aux victimes directes, à la perturbation de la tranquillité et la sécurité publique ainsi qu'à l'évolution. Il affiche un score peu élevé pour les critères relatifs à l'organisation, les dimensions internationales et les conséquences financières. La perception atteint également un résultat relativement élevé.

⁷ Les poids relatifs des critères n'ont pas été pris en compte ici.

La production illégale et le trafic de drogue affichent un score plus élevé pour la plupart des critères que les autres phénomènes. Les critères relatifs à l'organisation sont plus importants. Le phénomène est plus faible que d'autres au niveau du nombre de faits (nombre enregistré et réel), du nombre de faits avec violence, de l'influence sur la sécurité publique et de l'évolution de ces dernières années. Malgré que peu de faits aient été commis avec violence, le nombre de victimes est tout de même considérable. Les auteurs ne causent généralement pas directement des victimes, mais elles sont généralement causées par la drogue elle-même. La perception atteint un résultat relativement élevé.

Stabilité du modèle

Le modèle permet de tester la stabilité du résultat final. Au cours de cette analyse de stabilité, on peut vérifier:

- la différence de classement en cas de modes de calculs alternatifs (autres fonctions d'évaluation et seuils de préférence et d'indifférence);
- dans quelle fourchette, la valeur des poids attribués séparément à chaque critère, peut varier sans influencer le résultat final souhaité.

Pour les tests de stabilité effectués avec d'autres poids, on peut calculer les fourchettes dans lesquelles peuvent se situer les poids, à condition que l'ensemble ou une partie du classement soit maintenu.

Il ressort clairement des tests que le résultat obtenu est très stable. En effet, il apparaît clairement que la position dans le classement des 4 premiers phénomènes est même très stable. Cette constatation est prouvée par les grands intervalles au sein desquels les valeurs des poids varient de plus de 5% dans la plupart des cas et de plus de 10% pour quelques critères. Le maintien du classement pour les phénomènes présentant une valeur Phi positive (13 premiers du classement) est également suffisamment stable. Les intervalles des valeurs des poids sont plus rapprochés, mais atteignent tout de même généralement des marges de 0,2 à 0,5%, ce qui est relativement bien, compte tenu de l'exigence élevée.

Identification de nouvelles tendances

Les données concernant les nouvelles tendances ont été rassemblées en trois phases :

- la consultation de sources ouvertes et d'experts de la police judiciaire de la police fédérale belge. Sur base des informations obtenues, un questionnaire a été rédigé qui contenait tous les sujets pertinents concernant les nouvelles tendances ;
- lors de la deuxième phase de l'enquête, ce questionnaire était le fil conducteur à la préparation d'une interview approfondie avec des membres des services judiciaires de la police fédérale belge.
- Dans une troisième phase la liste initiale a été complétée par les informations obtenues en interview et à nouveau été envoyée à toutes les directions impliquées afin de leur offrir la possibilité de compléter leur partie.

La description des nouvelles tendances reste qualitative, vu l'incomplétude des informations relatives aux critères fixés pour les phénomènes déjà identifiés. Cette incomplétude est intrinsèque au fait d'être des nouveautés. Ces nouveautés ne figureront donc pas parmi les priorités stratégiques, mais pourront faire l'objet d'objectifs qui visent la meilleure connaissance de ces tendances.

Conclusions

Selon les estimations de la gravité, réalisées à l'aide du modèle de décision, les 13 phénomènes obtenant un score global positif, *entrent en ligne de compte pour renforcer ou adapter les accents à mettre au sein des plans d'action annuels* cadrant tant dans le plan national de sécurité que des plans zonaux de sécurité.

Tous les phénomènes restants ont été classés comme moins importants sur la base des critères sélectionnés. Pour un certain nombre de ces phénomènes, l'image et les possibilités de détection peuvent encore être améliorées.

Cette constatation concerne, entre autres: la corruption, la contrefaçon, les hormones et le dopage, la pornographie infantine, le trafic d'armes et la criminalité informatique.

Dans certains de ces domaines, les services de police ne jouent pas le rôle principal. D'autres services peuvent apporter des informations plus pertinentes comme les douanes et accises, le ministère des affaires économiques, les autorités des régions ou des communautés, ...

L'image nationale de sécurité belge 2003 a été réalisée par le service d'analyse stratégique avec la collaboration des analystes stratégiques et les services de la direction générale de police judiciaire et administrative de la police fédérale belge.

Editeur :
Service d'analyse stratégique
CGC/SA
47, rue F. Toussaint
1050 Bruxelles
tel 00-32-2-6426304
fax 00-32-2-6426001
asa@brutele.be

Bibliographie

- Brans, J.-P. & Mareschal, B.** (1994). 'The PROMETHEE-GAIA Decision Support System for Multicriteria Investigations', *Decision Support Systems*, 12, pp. 297-310.
- Brans, J.-P., Mareschal, B. & Vincke, P.** (1984). 'PROMETHEE: A New Family of Outranking Methods in Multicriteria Analysis' in J.-P. Brans, *ed.*, *Operational Research '84*. Amsterdam: North Holland.
- Cabinet Office** (1999). *Professional Policy Making for the Twenty First Century* Strategic Policy Making Team London.
- Cm 4310** (1999). *The Modernising Government White Paper*, London: HMSO.
- Hall, R.** (1998). *Assessing the Threat. Establishing and Translating Strategic Priorities* (Lecture given at the International Conference for Criminal Intelligence Analysts, Manchester, 17-19 March 1998). Unpublished.
- Laycock, G.** (2000). 'The Home Office' in Davies, H., Nutley, S., Smith, P. *eds.*, *What Works? Evidence Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Mareschal, B.** (1987). 'Aide à la décision multicritère : développements récentes des méthodes', *Cahiers du C.E.R.O.*, 29, pp. 175-214.
- Maystre, L.Y., Pictet, J. & Simos, J.** (1994). *Méthodes multicritères ELECTRE*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Nutley, S., & Webb J.** (2000). 'Evidence and the policy process' in Davies H., Nutley S., Smith P. *eds.*, *What Works? Evidence Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Pattyn, M. & Eycken, R.** (2001). 'Prioritising Crime and Security Problems Using the PROMETHEE-GAIA Multi-Criteria Decision Model', *International Journal of Police Science and Management*, internal document.
- Roy, B.** (1968). 'Classement et choix en présence de points de vue multiples (la méthode ELECTRE)', *Revue informatique et recherche opérationnelle*, 2, pp. 57-75.
- Roy, B.** (1985). *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*. Paris : Economica.
- Vincke, P.** (1989). *L'aide multicritère à la décision*. Brussels: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Vincke, P.** (1999). *Etude comparative des différentes méthodes MCDA permettant l'établissement de priorités dans le cadre de problèmes de sécurité* (Etude commanditée par la Gendarmerie belge). Non publiée.



Rencontre au sommet

Par Jean-Yves POIRIER

Mercredi 1^{er} juin 2005

Intensification de la réponse policière : le recours aux unités spécialisées

www.cicc.umontreal.ca

***Résumé:** Je vais vous entretenir sur le troisième Sommet des Amériques qui s'est tenu à Québec du 16 au 23 avril 2001. Autour de ce thème je vais vous entretenir sur le savoir-faire et l'innovation en maintien de l'ordre public. Une formation adéquate, continue et uniforme est nécessaire pour faire face aux différents débordements de foule. Je vais aussi vous parler de la philosophie qui précède la mise en place de la stratégie d'intervention et du continuum de la force qui a pour objet d'aider le policier et le public à comprendre pourquoi et de quelle façon un policier peut avoir recours à la force.*

Le 3^e Sommet des Amériques qui s'est déroulé dans la ville de Québec en avril 2001 a été le plus important événement d'envergure internationale jamais tenu au pays.

Jamais le pays n'avait eu à assurer la protection d'autant de dignitaires dans un climat de tensions potentielles entre les tenants de la mondialisation et les groupes anti-mondialisation.

Si l'échiquier était connu, l'issue de la partie relevait de la capacité des forces de l'ordre à protéger les dignitaires tout en laissant s'exercer le libre droit d'expression, une opération de sécurité policière qui devait se dérouler dans le plus pur respect de la démocratie.

Une entreprise d'une telle ampleur n'aurait pu se réaliser sans un partenariat de tous les instants et de tous les niveaux. Un partenariat qui s'est tout d'abord établi entre les membres des quatre forces policières appelées à agir de concert : la Sûreté du Québec, la Gendarmerie royale du Canada, le service de police de la Ville de

Québec et le service de la protection publique de la Ville de Sainte-Foy. Ensemble, ils ont mené de main de maître les opérations de sécurité liées au sommet des Amériques.

Ce travail, cependant, ils ne l'ont pas accompli seuls. La réussite d'un tel événement commandait la collaboration de tous : ministères, organismes publics et parapublics, entreprises privées. C'est d'un appui indéfectible qu'a bénéficié le corps policier. À chaque étape de planification. À chaque étape d'exécution. Sans ces partenaires, sans leur exceptionnelle collaboration, la bonne marche du Sommet aurait pu être compromise.

Dépassant les frontières, cette collaboration s'est étendue aux forces policières étrangères qui, de manière fort généreuse, ont partagé avec le comité organisateur leur expérience dans la tenue d'événements similaires.

Les leçons apprises suite à la tenue d'autres Sommets

Dans le but de disposer d'un maximum d'informations et de concerter les efforts des forces de l'ordre, plusieurs villes, ayant été hôte d'un sommet, ont été visitées par des officiers de la Sûreté et des officiers des autres corps policiers partenaires. Ces visites ont permis de tracer les forces et faiblesses des stratégies adoptées, tant par les forces policières que par les manifestants, et de prévoir les actions policières éventuelles appropriées. Elles ont aussi permis d'établir des comparaisons physiques de territoires, de périmètres et d'équipements.

Parmi ces visites, des officiers de la Sûreté étaient présents lors des manifestations sur le FMI à Washington et lors du Conseil Européen à Nice. Les informations, vidéos et comptes rendus réalisés lors de ces événements sont des sources précieuses d'informations puisque cela permet de faire le parallèle entre les stratégies policières américaines, européennes et canadiennes.

La section qui suit, présente les principales leçons retenues lors de ces événements, lesquelles font suite à l'analyse des rapports de missions produits.

Seattle : Conférence ministérielle de l'OMC.

- La planification est la meilleure alternative lors de la préparation d'événement.
- Un plan détaillé où figure le pire des scénarios doit être développé.
- Des fonds suffisants doivent être alloués.

Vancouver : Conférence de l'APEC

- Application d'un même continuum de la force par tous les partenaires.

Washington : Assemblée printanière du FMI

- On a utilisé la stratégie du grand périmètre de sécurité.
- Grande violence de la part des manifestants.

Windsor : Assemblée générale de l'OEA

- Un grand périmètre de sécurité incluant tous les sites.
- Un contrôle de l'accès aux douanes canadiennes.

Prague : Assemblée annuelle du FMI

- Avoir une bonne préparation.
- Avoir un nombre suffisant de policiers équipés adéquatement et formés en contrôle de foule.

Montréal : Réunion du G-20

- L'importance de bonnes communications internes.
- La nécessité de définir le degré de tolérance et de le faire connaître et appliqué par tous.
- L'utilité et la nécessité d'établir un large périmètre de sécurité pour garder les manifestants à distance.
- La présence de groupes anti-mondialisation et d'activistes mondiaux.

Nice : Conseil Européen

- L'importance d'une grande rapidité d'action des forces mobiles.
- La nécessité d'une bonne coordination des intervenants policiers.
- L'importance d'un commandement unifié.
- La nécessité de posséder des forces de réserve.

Pendant la tenue d'un événement lorsque l'on travaille de concert avec d'autres organismes, il est primordial d'établir les rôles et mandats de chacun dans le respect des juridictions. Or, pour le 3^e Sommet des Amériques, la Sûreté du Québec était investie de quatre mandats dont celui du maintien et rétablissement de l'ordre public. Pendant l'année qui a précédé la tenue du Sommet, j'étais responsable du comité de Maintien et rétablissement de l'ordre qui regroupaient des membres de chaque corps policier impliqués et nous avons soumis un plan d'intervention en contrôle de foule qui a été entériné par le comité directeur. Ce plan tenait compte de tous les constats retenus des autres sommets.

FORMATION

Pendant ce temps en parallèle la Sûreté du Québec a donné une formation bâtie sur mesure en contrôle de foule, l'une des pièces maîtresses de la stratégie. Une formation où le volet « compréhension des enjeux » allait de pair avec le volet « formation pratique ».

La Sûreté du Québec a formé 1600 policiers en contrôle de foule pour l'événement.

LES TROIS PRINCIPES DE FORMATION

Discipline :

Que chaque policier de la Sûreté du Québec sache gérer ses émotions dans le plus pur respect des ordres et de la ligne de commandement.

Esprit d'équipe :

Que chaque bataillon réussisse à créer un tout cohérent et à assumer son rôle particulier.

Professionalisme :

Que chaque membre de la S.Q. puisse remplir sa mission avec retenue et efficacité.

C'est trois principes qui, combinés ont permis d'atteindre le résultat recherché :
L'EFFICACITÉ.

ÉQUIPEMENT DES POLICIERS EN CONTRÔLE DE FOULE À LA S.Q.

Cet équipement a été conçu spécialement pour le maintien de l'ordre durant le sommet des Amériques. C'est pourquoi, malgré le facteur violence et les longues heures de travail très peu de policiers de la Sûreté du Québec ont été blessés. Nous utilisons toujours ces équipements présentement.

LES EFFECTIFS

La Sûreté du Québec est le seul corps policier au pays qui a 150 membres affectés en permanence au maintien et rétablissement de l'ordre. Nous maintenons à jour leurs compétences. Ils sont soumis à un programme d'entraînement physique sur les heures de travail et ils doivent se qualifier annuellement, condition de maintien de l'emploi.

La Sûreté du Québec dispose aussi de 19 pelotons (35 membres chacun) d'unité d'urgence auxiliaire répartis dans les dix districts de la province de Québec. Ils ont une mise à niveau théorique et pratique d'une durée de deux jours annuellement par du personnel qualifié. La formation à caractère militaire est uniforme pour tout le monde et tient compte de l'évolution des stratégies en matière de manifestation en Amérique et en Europe.

Les autres spécialités qui peuvent se greffer au contrôle de foule ;

- Unité spéciale d'intervention outillée (U.S.I.O.)
- Préposés aux irritants chimiques (P.I.C.)
- Préposés aux armes d'impact.
- Opérateurs de machinerie lourde.
- Observateur aérien.
- Équipe d'arrestations.
- Enquêteur de contexte.
- Géomatique.
- Techniciens en explosifs au besoin.
- Plongeurs et sécurité nautique au besoin.

N.B. Les escouades canines ne sont pas utilisées à la S.Q. en contrôle de foule.

CONTINUUM DE LA FORCE EN MAINTIEN DE L'ORDRE

Tiré du modèle national

Représentation graphique de divers éléments qui constitue le processus par lequel un policier ;

- Évalue la situation
- Fait un choix parmi les options raisonnables
- Intervient afin d'assurer sa propre sécurité et celle du public

A pour objet d'aider le policier et le public à comprendre pourquoi et de quelle façon un policier peut avoir recours à la force.

MISE EN PLACE DE LA STRATÉGIE D'INTERVENTION À LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

Est-ce le mandat de la Sûreté ?

OUI

- Se rappeler des trois principes fondamentaux suite au rapport Gilbert.
- Capacité de répondre aux questions tactiques fondamentales.
- Les éléments qui guideront la prise de décision sont la santé et la sécurité de tous les intervenants en cause.

IMPUTABILITÉ

L'une de ces nouvelles dispositions est l'article 217.1 C.cr. qui se lit ainsi :

“217.1 Il incombe à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou est habilité à le faire de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui. ”

Les chefs de police et autres gestionnaires policiers doivent être sensibilisés au fait que cette nouvelle disposition fera en sorte que leur gérance en matière de sécurité au travail sera soumise à un examen plus attentif de la part de leurs employés, de certains groupes d'intérêts et du public en général.

POUR ÊTRE DES GAGNANTS

- Respectez la personne humaine
- Respectez la charte des droits
- Respectez les valeurs de l'organisation
- Respectez la mission et le mandat
- Respectez l'équipe en travaillant avec discipline et rigueur et soyez loyal.



Privilège d'être au service des citoyens

Par **Normand PROUX**

Mardi 31 mai 2005

Bilan évolutif des relations entre policiers et citoyens au Québec et ailleurs dans le monde

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Dans cette présentation, il sera question de l'évolution de la philosophie qui a conduit au développement du modèle de police de proximité avec ses fondements que l'on connaît aujourd'hui. On y abordera notamment les principales étapes qui ont menées à la mise en place d'une police qui se veut de plus en plus proche de ses citoyens.

Monsieur Jean-Paul Brodeur, directeur du Centre international de criminologie comparée ; Madame Gagnon-Gaudreau, directrice-générale de l'école nationale de police du Québec ; M. Émile Perez, directeur de la Direction de la formation de la police nationale française ; Monsieur David Yansenne, Chef de corps de la zone de police de Schaerbeek-St-Josse-Evere, de la région bruxelloise en Belgique ; Monsieur Daniel Randall, Assistant-directeur au Service de police de Montréal et représentant de l'Association canadienne des chefs de police ; Monsieur Maurice Cusson, président d'assemblée ; Distingués invités et participants à ce colloque...

C'est avec grand plaisir que je m'adresse à vous aujourd'hui, d'autant plus que la Sûreté du Québec célèbre cette année sa 135^e année d'existence. Cela fait déjà 135 ans que nous desservons la population du Québec afin de la faire évoluer dans un milieu toujours plus sécuritaire et qu'ainsi chaque citoyenne et citoyen puissent d'une part, jouir du libre exercice de ses droits et libertés et d'autre part, s'épanouir pleinement en toute quiétude.

Cela fait aussi 135 ans que nous tentons et réussissons, j'en suis convaincu, à améliorer nos méthodes de travail, nos pratiques policières ainsi que les relations que nous entretenons avec les citoyens. À cet égard, il faut certes constater que

cette relation est complexe. Complexe, parce que les citoyens avec qui nous sommes en relation ont différents statuts.

Ce sont des clients que nous protégeons, des volontaires ou des partenaires qui soutiennent notre action, des personnes que nous surveillons, des contrevenants aux règles de la sécurité routière ou encore des criminels à mettre à l'écart.

Cette multiplicité de statuts des citoyens que nous desservons n'est pas sans rappeler que la police doit à la fois être un outil de régulation sociale ainsi qu'un outil de développement social et économique.

C'est dans le cadre de cette vision des choses que la Sûreté du Québec a adhéré à l'approche professionnelle de type communautaire. Elle a ainsi développé dans son histoire plus contemporaine son approche de police de proximité.

&

Notre approche se démarque par cinq fondements :

- Le service à la clientèle,
- le partenariat,
- la résolution de problème,
- la présence familiale, et
- la consultation de la clientèle.

Ces fondements se présentent, ni plus ni moins, comme un casse-tête dont les pièces s'imbriquent les unes aux autres pour former un ensemble harmonieux. Permettez-moi de prendre quelques minutes pour vous les présenter.

Nos cinq fondements sont d'abord issus de deux pièces maîtresses, soient le service à la clientèle et le partenariat.

&

Dans le premier cas, le service à la clientèle, c'est notre raison d'être et notre offre de service est empreinte de transparence pour s'assurer la confiance de cette clientèle, en plus de viser le professionnalisme, le respect et l'intégrité de nos membres.

Dans le deuxième cas, le partenariat, c'est effectivement avec des collègues policiers, des organismes privés et publics, des élus municipaux et l'ensemble des citoyens que germent les idées et les pratiques à suivre. La mise en commun des forces permet de résoudre des problématiques complexes où il serait impossible pour les services de police d'agir seul.

Dans l'art héraldique, *puisque la Sûreté s'est dotée d'armoiries pour son 135^e anniversaire*, je disais donc, dans l'art héraldique ces 2 pièces maîtresses de la police de proximité feraient office de supports.

C'est ainsi qu'autour de ces 2 supports que sont le service à la clientèle et le partenariat, se greffent les 3 autres fondements soient la résolution de problème, la présence familière et la consultation de la clientèle.

La résolution de problème et l'approche stratégique qu'elle sous-tend, vise à s'attaquer aux racines profondes des problèmes afin de trouver des solutions durables, adaptées et contemporaines. Liée intimement au partenariat, celle-ci fait appel à la concertation et au partage des connaissances.

La présence familière est, de son côté, marquée par la volonté de tisser des liens de confiance et nécessairement personnalisés. Le mot proximité y trouve tout son sens et le parrainage de chacune des municipalités par un policier donc, un parrain distinct, reflète concrètement cette particularité.

Enfin, la consultation de la clientèle indique le rapprochement et la volonté de tenir compte de l'opinion de cette dernière pour assurer le renouveau dans nos interventions.

Ainsi, ma conviction profonde est à l'effet que la mise en œuvre de ces 5 fondements est une condition essentielle au respect des principes qu'avait énoncés en 1829 Sir Robert Peel. Un de ceux-ci, pour les fins de la présente, retient mon attention :

« Ne jamais perdre de vue que gagner et conserver le respect du public signifie aussi s'assurer de la coopération d'un public prêt à aider la police à faire respecter les lois »

Les fondements de notre police de proximité ont certes été identifiés à partir de 1996, mais il n'en demeure pas moins que depuis plus de 30 ans, nos orientations vont dans le sens d'un rapprochement avec les citoyens et d'une plus grande reddition de comptes auprès de notre clientèle et des élus municipaux que nous desservons.

C'est depuis les années 70 que nous avons débuté cette mise en œuvre. En effet, déjà à l'époque nous avons assisté à la mise en place d'activités de prévention et à l'élaboration de nos premiers programmes à cet égard, de même qu'à la formation de ce que l'on appelait « nos préventeurs ». Dans les années 80, les responsables de nos relations communautaires ont inculqué à l'organisation la nécessité d'une participation active et soutenue de la communauté, d'un partage des responsabilités et d'un dialogue réel et permanent.

&

Nous étions donc à cette époque dans le courant des idées et des innovations qui prévalaient.

A suivi la création de comités consultatifs au sein de nos districts (1989) et l'approche en résolution de problèmes (1991) qui ont été des préalables à la police de proximité. Elle-même a été d'une part, marquée par des expériences pilotes, notamment dans le district de l'Outaouais et d'autre part, par la formation de tous nos membres qui s'est échelonnée de 1997 à 2000.

Cependant, au-delà de s'inscrire dans le courant des idées du début des années 1980, d'être animée par une volonté ferme de partenariat avec les citoyens, le développement de la Sûreté du Québec a aussi été marqué par de nombreux changements législatifs visant la communauté policière au cours des 15 dernières années.

&

Le Législateur visant tantôt une meilleure organisation et un meilleur partage des responsabilités policières (1997, 2001), tantôt une refonte de la culture et de l'éthique policière (2000), ou encore la recherche de financement accru pour les services policiers (1991), la Sûreté a dû continuellement adapter ses façons de faire.

Reconnaissons par ailleurs que ces changements législatifs ont contribué de façon continue à nous rapprocher des citoyens et de nos partenaires.

Est-il nécessaire d'ailleurs de rappeler qu'au cours de 10 dernières années, la Sûreté du Québec a :

- ajusté la couverture territoriale et sa desserte policière dans plus de 119 postes et points de services pour répondre aux attentes des citoyens et des élus des municipalités régionales de comté (MRC) ;
- qu'elle a effectué et qu'elle effectue encore une certaine reddition de comptes à 85 comités de sécurité publique composés d'élus municipaux représentant les citoyens ;
- qu'elle a augmenté le nombre de ses policiers et policières de 3 800 membres à plus de 5 200 ;
- qu'elle a développé de nouveaux partenariats policiers efficaces. Que ce soit contre le crime organisé, en participant à la création de 7 escouades régionales mixtes (ERM), que ce soit en faveur d'un partage harmonieux des 6 niveaux de responsabilités policières avec les collègues municipaux ou encore de l'assistance que la Sûreté du Québec fournit aux 38 corps de police autochtones ;

- qu'elle a assuré la desserte policière exclusive sur les autoroutes du Québec ;
- qu'elle doit consolider son action dans près de 1 100 municipalités dont certaines ont un caractère nettement urbain, une nouvelle réalité pour nous, par rapport aux autres municipalités plus rurales ;
- qu'elle a une étendue territoriale immense à desservir, notamment composée par des liens routiers, des lacs, des rivières, des forêts, des frontières (américaines et ontariennes) et autres.

Bref, tous ces changements ont bousculé notre organisation et personne ici ne sera surpris du fait que notre approche en police de proximité exige une bonne démarche de consolidation.

&

Celle-ci est d'ailleurs prévue à notre planification stratégique 2004-2007 et elle se jouera sur différents niveaux, soit :

- Le développement d'une approche organisationnelle de qualité visant tout autant ses processus de gestion et de soutien aux opérations que sa prestation de service. Il existe des normes ISO, pourquoi ne pas établir la norme « Police de proximité ».
- La mise en œuvre de hauts standards de qualité en regard de certains aspects de la gendarmerie et de la surveillance du territoire. En d'autres mots, nos principes de police de proximité doivent se traduire en comportements et attitudes plus explicites de la part de nos praticiens, nos policiers sur le terrain ;
- Le cheminement de notre relation avec les élus membres des 85 comités de sécurité publique devra évoluer inexorablement d'une relation client fournisseur vers une relation véritable de partenaires conjointement imputables des actions et des choix exercés. Élus et policiers doivent réaliser qu'ils sont au sein des comités de sécurité publique des partenaires ayant une clientèle commune. De plus, ils ont des intérêts supérieurs communs, soient le maintien et le renforcement du sentiment de sécurité des citoyens.

Oui, comme organisation nous devons préciser nos attentes envers nos membres et nos partenaires pour que la relation police citoyens en devienne une de complicité malgré sa complexité. Ainsi, la police de proximité, la police communautaire, bref la façon de faire la police doit certes faire appel au savoir, au savoir-faire mais encore plus au savoir-être de tous les intervenants.

Je conclurai en invoquant les activités du 135^e anniversaire de la Sûreté du Québec. Le savoir, le savoir-faire et le savoir-être tirent certainement des leçons de l'histoire.

C'est sous le thème « *Au service des citoyens depuis 135 ans, un privilège pour notre institution* » que nous avons procédé le 2 mai dernier au lancement des activités soulignant notre 135^e.

Thème qui s'inscrit parfaitement dans la démarche de ce premier colloque « La Police et les citoyens » ainsi que les objectifs de cette plénière.

Créée le 1^{er} mai 1870, la Sûreté du Québec est l'une des toutes premières *institutions* québécoises.

&

Soulignons que près de 20 % de notre personnel a peu d'ancienneté dans notre organisation en raison principalement des intégrations et du recrutement. Ces nouveaux employés et certaines autres personnes, connaissent peu la Sûreté du Québec.

Ce même fait s'applique également auprès de nouvelles clientèles que nous desservons à travers les MRC du Québec.

De là, l'importance d'harmoniser les cultures organisationnelles et l'intégration de l'expertise pour une plus grande efficacité et efficience institutionnelle.

La Sûreté du Québec, c'est 7 222 individus qui ont à cœur la sécurité des gens. Avoir la responsabilité de veiller à la sécurité de nos concitoyens, c'est un privilège dans la société. Nous sommes fiers d'être des acteurs de premier plan dans un mandat si important et nous le ferons savoir.

Notre but avec les 135^e c'est d'accroître cette notoriété et de démontrer les différentes facettes de notre mandat de même que le savoir-faire de ces 7 222 individus. Il s'agit également de susciter ou de raviver leur sentiment d'appartenance.

C'est une occasion que nous saisissons pour mettre en valeur les membres qui composent notre organisation.

Au gré de cette année, s'il y a un message que je souhaiterais que vous reteniez c'est :

LE PRIVILÈGE POUR NOTRE INSTITUTION D'ÊTRE AU SERVICE DES CITOYENS DEPUIS 135 ANS ET DE NOTRE VOLONTÉ À MAINTENIR CETTE RELATION POUR LES ANNÉES À VENIR.

MERCI et BON COLLOQUE



Police communautaire et implication dans des grands chantiers de prévention : des logiques incompatibles ?

L'exemple de la sécurité routière à Montréal

Par Anaïk PURENNE

Mercredi 1^{er} juin 2005

Initiatives communautaires et grandes politiques uniformes : « Is small still beautiful ? »

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette analyse s'appuie sur une mission d'enquête d'un mois réalisée auprès de la police montréalaise. Partant de l'hypothèse qu'une organisation policière aussi décentralisée apparaissait peu propice à une implication forte et uniforme dans des grands programmes de prévention, ce travail met en évidence, à travers l'exemple de la sécurité routière, le paradoxe suivant : même si elles s'y intéressent en pratique « où elles peuvent, quand elles peuvent », les unités territoriales de la police municipale s'efforcent de se concentrer sur certaines formes de délinquance routière identifiées comme prioritaires par les politiques gouvernementales et corporatives. En même temps, si elles sont relativement proches de ce que les dirigeants policiers attendent d'elles, la réduction des accidents de la circulation est loin d'épuiser le contenu de leur activité concrète en matière de sécurité routière. D'autres objectifs émergent chemin faisant sur le terrain, qui relèvent davantage de la lutte contre ce qu'on pourrait appeler le sentiment d'insécurité routière. La définition de ces objectifs ad hoc résulte de l'existence de systèmes d'action transversaux (le triangle policiers-élus locaux-citoyens) qui font émerger une conception différente des problèmes qui se surimpose à celle esquissée par les initiateurs des politiques de prévention. Le problème se pose alors d'appréhender les conditions et les modalités concrètes de cette coexistence.

A travers le cas de la lutte contre l'insécurité routière à Montréal, ce travail questionne la capacité d'organisations policières ouvertes aux demandes multiformes et changeantes de leur environnement local à s'impliquer de manière soutenue dans des grands programmes de prévention. Le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) a connu au cours de la dernière décennie une évolution comparable à celle de nombreuses autres polices nord-américaines. Malgré des différences dans les modalités de traduction du modèle de « *community policing* » d'un service à l'autre, ce mouvement général de réforme a pour enjeu de permettre aux institutions policières de se rapprocher des citoyens et de mieux prendre en compte les demandes de leurs administrés [Skogan, 1993 ; Brodeur, 2003]. Si cette stratégie de police communautaire semble avoir porté ses fruits à Montréal, le constat est cependant fait que sa mise en œuvre a amoindri la capacité des policiers à s'impliquer dans certaines activités de prévention comme celles relatives à l'insécurité routière, qui représentent l'une des trois grandes missions traditionnelles du SPVM. L'agglomération de Montréal (1,8 millions d'habitants) connaît en effet un fort trafic routier, avec plus d'un million de véhicules se déplaçant chaque jour dans la métropole. En lien étroit avec les priorités du gouvernement provincial¹, les dirigeants du SPVM se sont efforcés ces dernières années de promouvoir des programmes permettant de lutter plus efficacement contre les comportements dangereux au volant.

La concrétisation de telles politiques ne s'accorde pas spontanément avec les nouveaux modes d'organisation issus de la réforme de police communautaire. La question se pose au contraire de savoir de quelles capacités d'influence peuvent réellement disposer les dirigeants policiers pour développer des interventions sectorielles fortes, dans un contexte où les tendances centrifuges à l'œuvre dans toutes les organisations hiérarchiques [Friedberg, 1993] se trouvent considérablement affermies sinon démultipliées par les processus de décentralisation qui accompagnent la mise en place d'un modèle policier axé sur la proximité. Dans ces organisations singulières dont la cohésion apparaît potentiellement problématique, la volonté de renforcer la répression des infractions routières apparaît en outre peu en phase avec les valeurs d'une profession policière encline à valoriser d'autres formes de délinquance comme la répression de la criminalité [Monjardet, 1996]. La police communautaire apparaît ainsi de prime abord comme un contexte peu favorable au développement d'interventions sectorielles axées sur la prévention de l'insécurité routière.

Une mission d'enquête d'un mois a été effectuée en juin 2004 au sein du SPVM pour appréhender la capacité des dirigeants policiers à mobiliser leurs personnels autour

¹ Au Canada, les provinces sont dotées de compétences substantielles pour intervenir et développer leurs propres politiques en matière de sécurité routière, même si celles-ci s'inscrivent globalement dans le cadre du programme fédéral canadien « Vision sécurité routière 2010 ». Le terme de politiques gouvernementales renvoie de la sorte ici aux orientations et aux programmes développés au niveau provincial.

de ces enjeux. Une vingtaine d'entretiens et de journées d'observation ont été réalisés auprès de chefs de service, de superviseurs et de patrouilleurs du SPVM, ainsi qu'auprès de hauts fonctionnaires des principaux services provinciaux concernés. Au sein de la police montréalaise, l'enquête s'est déroulée au siège du Service et dans trois postes de quartier choisis en raison des contrastes qu'ils présentaient en terme de taille et de contexte d'intervention. L'accueil très favorable réservé à cette recherche a également permis d'accéder à de nombreuses sources écrites et de suivre plusieurs réunions de travail à titre d'observateur.

L'analyse, conduite dans une perspective de sociologie des organisations, révèle une prégnance beaucoup plus forte qu'il n'y paraît des enjeux de sécurité routière au sein de la police de quartier montréalaise. Partout et à chaque échelon hiérarchique, les policiers se mobilisent activement pour gérer ces problèmes. L'attention privilégiée que les unités opérationnelles accordent à ces questions et leur implication dans les politiques corporatistes s'accompagnent cependant d'une relative ambivalence quant aux finalités poursuivies : des objectifs *ad hoc* émergent sur le terrain et viennent se superposer aux enjeux d'éradication des causes d'accidents graves identifiés par les programmes gouvernementaux et corporatistes. Pour les postes de quartier, l'erreur réside en effet dans le fait de s'abstenir à propos de problèmes de circulation qui sont l'objet de demandes pressantes et répétées des habitants. L'enjeu consiste alors à anticiper et à agir dans ce domaine avant que les citoyens ne se tournent vers les élus de leur circonscription pour relayer leurs demandes. C'est ainsi que l'activité policière au quotidien se trouve caractérisée par une tension forte et permanente entre l'écoulement des plaintes de circulation d'une part (qui concernent par définition un large éventail d'infractions et accaparent une part importante du temps de travail des policiers), et la répression des actes caractérisés de délinquance routière ciblés par les programmes officiels d'autre part. L'image que renvoie la situation montréalaise est ainsi celle d'une politique sectorielle qui tout à la fois « marche » dans un sens assez proche de ce qu'en attendent ses initiateurs, sans pour autant former un tout complètement uniforme et cohérent. Après avoir rapidement posé le décor et restitué le contexte particulier dans lequel émerge le projet d'intensifier les efforts en matière de contrôle routier (première partie), on revient sur les raisons du fort investissement collectif constaté sur le terrain à propos de ces enjeux (deuxième partie). On examine alors les politiques effectivement produites, en montrant que l'action policière procède d'un « patchwork » d'objectifs et de logiques d'action hétérogènes que les policiers qui travaillent au contact de la population locale s'efforcent de concilier à leur niveau.

1. Police de quartier et surveillance accrue des routes : des ambitions contradictoires ?

On ne peut comprendre la place qu'occupent aujourd'hui les missions de contrôle de la circulation routière dans les politiques policières à Montréal sans revenir sur le chantier de la police de quartier initié par les dirigeants du SPVM au milieu des années 1990. C'est à l'issue de l'évaluation de cette démarche qu'une réflexion est engagée pour répondre plus efficacement aux attentes fortes exprimées par la population en matière de circulation et de sécurité sur les routes.

1.1. Les années 1990 ou le chantier de la « police de quartier »

Comme un certain nombre d'autres polices nord-américaines, la police municipale de Montréal s'est engagée depuis le milieu des années 1990 dans un vaste chantier de réforme inspiré de l'approche de police communautaire. L'enjeu de cette réforme baptisée « police de quartier » est de réorienter le travail policier autour de la prise en compte de la demande sociale et de s'efforcer d'apporter des solutions durables aux problèmes locaux de sécurité. Il s'agit ce faisant de permettre au SPVM de sortir de la situation de la crise de légitimité dans laquelle il s'est installé à l'issue d'une série d'affaires retentissantes interprétées comme le signe d'une dégradation des relations avec la population [Monjardet, 2000]. Pour mettre en œuvre cette nouvelle conception de l'intervention policière et favoriser une meilleure appréhension des problèmes locaux, un important train de mesures a été soumis en 1995 à l'approbation des élus de l'agglomération, parmi lesquelles on retiendra :

- le principe dit de responsabilité géographique d'une part, qui prévoit que les équipes et policiers de première ligne soient affectés à une portion bien délimitée de territoire, sur laquelle ils deviennent responsables de l'ensemble des tâches policières courantes ;
- la refonte de l'organisation territoriale du Service d'autre part, qui se trouve repensée autour d'unités de base plus petites et plus proches du terrain, les postes de quartier, au nombre de 49 contre 23 dans l'organisation antérieure. Placé sous l'autorité d'un commandant, chaque poste de quartier est chargé d'adapter les politiques policières aux besoins spécifiques de ses ressortissants locaux.

Après une mise en place progressive de ces mesures, la police de quartier entre en juin 2002 dans sa phase d'évaluation. Le bilan de la nouvelle police apparaît globalement positif, puisque les différentes consultations réalisées révèlent une « *hausse du degré de satisfaction des citoyens à l'égard des services rendus* »². Ce résultat permet de parler d'un réel succès de la police de quartier en regard de ses

² SPVM, *Optimisation de la police de quartier*, 10 octobre 2003, p. 5.

objectifs initiaux de rapprochement entre police et population. Si la satisfaction manifestée par le public encourage les dirigeants policiers à pérenniser ce modèle, ses modes de fonctionnement concrets requièrent cependant un certain nombre d'ajustements. En effet, plusieurs insuffisances de la police de quartier ont été mises en évidence à l'occasion des consultations menées auprès de la population. Les insatisfactions exprimées concernent notamment la prise en charge jugée insuffisante des problèmes de circulation. Les dirigeants du SPVM vont alors engager en interne un travail de réflexion pour approfondir ce constat et identifier des moyens permettant de mieux répondre à ces attentes qui apparaissent au cœur des préoccupations du public. Ils aboutissent en mars 2003 à la conclusion suivante : la faible prise en compte de certaines activités comme la surveillance de la circulation trouve sa cause dans la pression des appels d'urgence, qui accaparent les policiers dans un contexte de manque aigu d'effectifs dans un certain nombre de postes. Sous la pression de la demande sociale, il s'agit désormais pour la police de quartier de mettre davantage l'accent sur la lutte contre la délinquance routière.

1.2. Une intensification des programmes de prévention de l'insécurité routière

Deux traits saillants caractérisent la stratégie de sécurité routière arrêtée en 2003 au sein du SPVM : la définition d'objectifs mieux ciblés d'une part ; une forte synchronisation entre les orientations municipales et les priorités provinciales d'autre part. Dans leurs efforts pour intensifier la lutte contre l'insécurité routière, les dirigeants du Service ont d'abord veillé à mieux hiérarchiser les priorités d'intervention de la police. Si le contenu de la nouvelle politique reprend dans ses grandes lignes les programmes antérieurs, l'accent a été mis de manière plus nette sur deux enjeux prioritaires : les vitesses excessives et l'alcool au volant, pour lesquels une surveillance policière renforcée a été prévue (plus 5 % du nombre d'opérations radar et alcool par rapport à l'année précédente). Pour favoriser l'implication des postes de quartier dans ces programmes, le Conseil de Direction du SPVM a décidé à cet égard d'encourager dans chaque poste de quartier la spécialisation de patrouilleurs dans les tâches de sécurité routière.

Ces priorités d'action s'inscrivent de manière très étroite dans le cadre des politiques gouvernementales. Celles-ci sont définies en particulier par la Société de l'Assurance Automobile du Québec (SAAQ), entreprise publique qui est à la fois chargée de gérer le régime public d'assurance automobile et de promouvoir la sécurité routière pour le compte du gouvernement québécois. Cette forte adéquation entre stratégies municipales et provinciales est autant le fruit d'une vision partagée du problème³ que d'intérêts bien compris. Dépendante d'une SAAQ pourvoyeuse de ressources (moyens de communication de masse) qui apportent de la légitimité à son action, la

³ Soit en particulier l'idée que, pour changer en profondeur les comportements des automobilistes, il convient de combiner campagnes de prévention et opérations de contrôle policier, les premières venant renforcer l'efficacité des secondes et vice versa.

police montréalaise est dans une large mesure contrainte de « coller » aux orientations et aux enjeux identifiés par cette dernière.

Dans sa volonté de s'engager plus activement dans la lutte contre les comportements dangereux au volant, la direction du SPVM apparaît cependant tributaire de la participation des commandants placés à la tête des postes de quartier. Dans le cadre de la réforme de police de quartier, les commandants d'unité ont été investis d'une autonomie considérable pour déterminer à leur niveau les priorités d'intervention policière dans leur circonscription [Monjardet, 2000]. Or l'intérêt qu'ils manifestent à l'égard des problèmes de circulation est perçu en interne comme variable, sinon faible. La volonté de la direction du Service d'intensifier le contrôle de la circulation routière semble par ailleurs difficilement s'accorder les valeurs d'une profession policière plus encline à privilégier la « chasse aux criminels ». Même si la primauté de la répression du crime doit être relativisée dans la réalité de l'action policière [Bittner, 1970 ; Manning, 1977], cette activité demeure considérée comme le « vrai » travail policier par définition. Les patrouilleurs et les superviseurs rencontrés à Montréal l'expriment clairement : *« le « fun », c'est d'arrêter des voleurs, pas de donner des tickets »* [c'est-à-dire verbaliser les infractions aux règlements de circulation]⁴.

2. Des postes de quartier soumis à une forte demande sociale de sécurité routière

Or, malgré des structures organisationnelles et des intérêts professionnels en apparence peu favorables, les observations réalisées révèlent une prégnance inattendue des enjeux de sécurité routière sur le terrain. Cette forte mobilisation d'attention n'est pas le fait d'individus isolés ni d'unités confrontées à des contextes d'intervention spécifiques, comme les postes du centre-ville qui ont à gérer une circulation particulièrement dense. La priorité accordée aux problèmes de sécurité routière se retrouve au contraire dans des unités confrontées à des réalités sociales très différentes. Ainsi dans le poste Nord, implanté dans un quartier défavorisé qui connaît une forte concentration de gangs de rue, le commandant demande à être informé chaque jour et en personne des problèmes de circulation survenant sur les grandes artères de circulation du quartier. Dans cet autre poste implanté dans une zone périphérique plus résidentielle, la fonction d'« agent de circulation » existait depuis plusieurs années de manière informelle avant la création d'un poste officiel. On pourrait multiplier les exemples qui témoignent que les policiers se mobilisent activement pour gérer les problèmes de sécurité routière. Quels sont les facteurs qui rendent compte de l'investissement collectif constaté sur le terrain à propos de ces enjeux ?

⁴ Entretien avec K., agent de quartier généraliste, poste Nord, 16 juin 2004.

2.1. Une forte mobilisation des habitants à propos de la sécurité sur les routes

A Montréal, les infractions réelles ou perçues aux règlements de circulation représentent l'un des sujets privilégiés à propos duquel s'exprime d'une manière très vive le mécontentement de la population. Des voitures circulant à grande vitesse à proximité d'un lieu fréquenté ; le passage intensif de camions de livraison dans un quartier résidentiel ou encore le fait que des automobilistes ne respectent pas la signalisation routière dans une artère commerçante constituent autant de problèmes qui, au quotidien, sont vécus comme insupportables par le public. Les attentes des habitants à l'égard des postes de police s'avèrent encore plus pressantes lorsque ces comportements mettent en cause la sécurité de catégories d'utilisateurs vulnérables comme les enfants. Dès lors que, dans un endroit, « *des parents ont une peur bleue pour leurs enfants avec toutes les voitures qui circulent* »⁵, les plaintes affluent en masse vers les postes de quartier et le public réclame non seulement que la police agisse en déployant sur-le-champ des moyens (patrouilles, verbalisation accrue...), mais qu'elle obtienne des résultats rapides et durables. Quel que soient les facteurs qui rendent compte de ce phénomène, le volume des sollicitations en matière de sécurité routière s'avère dans tous les cas conséquent, comme le montre l'examen des classeurs d'« attentions spéciales » qui rassemblent l'intégralité des plaintes enregistrées dans chaque poste.

L'analyse de ces documents fait également apparaître un large éventail de problèmes à propos desquels la population locale se mobilise. Si les comportements perçus comme dangereux font l'objet d'une virulence particulière, de multiples problèmes retiennent l'attention du public et offrent matière à des demandes d'intervention. Ces sujets vont du signalement de nuisances sonores ou autres (comme la circulation de voitures équipées de pots d'échappement bruyants ou la présence d'un véhicule mal garé qui gêne l'accès à une ruelle), à l'indication d'une signalétique ou d'aménagements routiers présumés non conformes, en passant par la dénonciation pure et simple d'individus nommément désignés en raison de comportements déviants (« mon voisin circule dans un véhicule qui n'est pas assuré »). Les personnels des postes de quartier sont ainsi quotidiennement confrontés à des demandes nombreuses et variées émanant du public.

2.2. Une incertitude forte pour certains policiers des postes de quartier

Deux catégories de policiers se révèlent particulièrement vulnérables à cette pression de la demande sociale au sein des postes de quartier : les commandants d'unité et les agents récemment affectés à la surveillance de la circulation. Au sein de la police municipale de Montréal, les commandants d'unité placés à la tête des postes de quartier bénéficient d'une position de pouvoir exceptionnellement favorable. Investis par la réforme de police de quartier de pouvoirs décisionnels

⁵ Entretien avec P., agent de quartier circulation, poste Est, 18 juin 2004.

étendus, ces acteurs sont officiellement chargés de déterminer les priorités d'action du poste en fonction des problèmes spécifiques de leur circonscription [Monjardet, 2000]. Ces responsabilités très larges les conduisent à établir des relations étroites avec ces « relais organisationnels » [Grémion, 1976] essentiels que sont les élus d'arrondissement. Pour accomplir leur mission, les commandants n'interagissent pas en effet avec un environnement abstrait, mais avec un petit nombre d'élus locaux qui leur apportent la connaissance du territoire dont ils ont besoin pour ajuster leurs interventions. En s'en remettant aux maires ou aux conseillers de leur circonscription, les chefs de poste trouvent l'opportunité de réduire l'incertitude en provenance de leur environnement local.

Très puissants au sein du Service comme sur la scène locale, les commandants ont barre sur leurs relais tant que les « prestations » policières sont perçues comme relativement adaptées aux attentes et aux problèmes locaux. Il en va autrement lorsque les demandes ou insatisfactions du public se multiplient, comme c'est le cas à propos des problèmes de sécurité routière qui polarisent l'attention de la population. Que se passe-t-il en cas de réponse insatisfaisante apportée à une plainte de circulation ? Les données recueillies suggèrent que les citoyens sont prompts à manifester publiquement leur mécontentement à propos d'*« un problème de circulation non réglé à l'intersection de l'avenue [X] et de la rue [Y] »*⁶ ou d'un problème récurrent de *« vitesse excessive sur le boulevard [Z] »*⁷. Des réunions publiques comme les séances de conseils d'arrondissement, qui réservent traditionnellement un temps de parole aux habitants dans les débats, offrent à cet égard aux citoyens autant d'occasions de se tourner vers les élus de leur circonscription pour qu'ils relaient leurs demandes et fassent pression sur les responsables policiers locaux. Or, toutes les fois que les citoyens interpellent publiquement le maire de leur arrondissement, les commandants courent le risque de voir le rapport de force se retourner contre eux. Les élus locaux jouent en effet un rôle ambigu. Ils permettent d'un côté aux commandants de contrôler les réactions de l'environnement local, en acceptant de leur fournir des informations en échange de la prise en charge ponctuelle de tel ou tel problème particulier. En même temps, les élus locaux sont toujours susceptibles de s'ériger en porte-parole des demandes de leurs administrés, dès lors qu'ils y trouvent l'opportunité de renforcer leur rôle et, partant, leur capacité d'influence sur l'agenda policier. Ces situations exposent les commandants à un affaiblissement de leur autorité, voire à une contestation de leur *leadership* local.

Pour les agents de quartier en charge des questions de sécurité routière également, la remontée de plaintes à l'occasion des conseils d'arrondissement représente une situation chargée de menaces. Recruté directement par le commandant qui lui délègue sa confiance pour gérer cette source d'incertitude, l'agent de circulation du

⁶ Procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'arrondissement de l'arrondissement de [Rivière-des-Prairies / Pointe-aux-Trembles / Montréal-Est](http://www2.ville.montreal.qc.ca), 1^{er} juin 2004, source : <http://www2.ville.montreal.qc.ca>.

⁷ Procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'arrondissement de l'arrondissement de [Rivière-des-Prairies / Pointe-aux-Trembles / Montréal-Est](http://www2.ville.montreal.qc.ca), 28 août 2003, source : <http://www2.ville.montreal.qc.ca>.

poste se trouve uni à lui par une solidarité d'intérêts très forte. Tant qu'aucune voix ne s'élève dans les réunions publiques, l'agent de circulation est assuré de conserver son autonomie d'action et la confiance de son supérieur hiérarchique. En revanche, dès que le commandant se trouve placé en difficulté par les pressions d'administrés qui manifestent ouvertement leur mécontentement, l'agent de circulation du quartier s'expose à attirer négativement sur lui l'attention de son supérieur hiérarchique, voire à perdre un statut recherché. En effet, si la chasse aux « délinquants routiers » est perçue par la profession comme une mission moins noble que la chasse aux criminels, l'affectation permanente à ce type d'activité n'en est pas moins perçue comme une opportunité professionnelle par certains patrouilleurs. L'affectation officielle et permanente à un poste d'agent de circulation a pu d'abord offrir à des policiers ayant développé par affinité personnelle un investissement en matière de « *policing* » de la route la possibilité de s'installer dans leur spécialité de prédilection. Outre l'opportunité de valoriser des compétences relativement longues à acquérir et jusqu'alors peu reconnues dans le cadre de la police de quartier, ce type de poste permet également de s'affranchir d'un certain nombre de servitudes inhérentes au travail standard de patrouilleur (roulements de travail contraignants, etc.), puisque les agents de circulation comptent parmi les seuls policiers du rang à bénéficier d'horaires fixes. C'est cet ensemble de rétributions autant symboliques que matérielles attachées à l'installation dans cette spécialité que la remontée de plaintes est susceptible de menacer aux yeux des agents de quartier « sécurité routière ».

On pourrait de la sorte résumer de la manière suivante l'enjeu que gèrent à leur niveau ces policiers de première ligne et leur supérieur hiérarchique direct. Plus les attentes de la population en matière de circulation se trouvent satisfaites, moins des tiers extérieurs ont prise sur les affaires du poste, et plus les commandants et leurs agents sont assurés de préserver leur crédibilité et la maîtrise de leur activité. À l'inverse, la non prise en compte de demandes sociales susceptibles de remonter sur le bureau d'élus locaux prompts à s'en faire les porte-parole représente pour eux une incertitude forte.

3. La politique de sécurité routière au concret : une juxtaposition de logiques d'action hétérogènes

De quelque nature qu'elle soit, l'activité policière est actionnée par trois sources distinctes : les demandes provenant du public, les directives émanant de la hiérarchie et les injonctions d'autres administrations publiques [Monjardet, 1996, p. 134]. Ces différentes sources ne sont pas nécessairement d'égale importance quant à la définition des missions quotidiennes, pas plus qu'elles ne se fondent ou ne s'ordonnent spontanément en un tout cohérent. S'agissant de sécurité routière, c'est l'existence de telles tensions et contradictions que révèle l'observation du fonctionnement policier. Pour les postes de quartier, l'enjeu consiste à anticiper au

maximum la mobilisation des « propriétaires extérieurs » [Gusfield, 1984] et à agir avant qu'ils n'interviennent sur la place publique pour dénoncer l'immobilisme des policiers. C'est ce qui explique que le travail des policiers de la route consiste en pratique autant à assurer l'écoulement des plaintes de circulation qui affluent quotidiennement vers les postes de quartier, qu'à réprimer les actes caractérisés de délinquance routière.

3.1. Le « *policing* » de la route, un travail d'analyse et de traitement des plaintes de circulation

Les discours des policiers affectés à la sécurité routière véhiculent volontiers l'idée d'une activité de type proactif, les agents intervenant de leur propre initiative sur tel ou tel problème ayant éveillé leur attention. Le flair, l'expérience, la connaissance du quartier acquises au cours des patrouilles seraient dans cette perspective les qualités essentielles du « bon » policier de la route et lui permettraient de repérer les zones ou les comportements dangereux nécessitant son intervention. Cette représentation, que nous ont donnée à voir de manière concrète les policiers rencontrés durant la première journée de travail à leurs côtés, s'avère cependant passablement éloignée de la réalité du travail ordinaire. Dès la seconde journée d'observation, l'activité normale reprend le dessus, le téléphone sonne dès la prise de service, des plaignants mécontents se manifestent, des visites doivent être effectuées sur le terrain pour débrouiller les situations signalées et les agents s'excusent presque de devoir reprendre le travail comme à l'accoutumée. Patrouiller le territoire pour réprimer les comportements dangereux au volant ne constitue alors qu'une part réduite du temps de travail des agents de quartier affectés à la sécurité routière. Leur activité quotidienne se révèle largement dominée par l'écoulement des plaintes de circulation, c'est-à-dire par le traitement des problèmes qui éveillent l'attention du public.

Chacune des demandes qui parviennent aux postes de quartier a vocation à être prise en compte et fait l'objet d'un travail de diagnostic, d'analyse et de traitement approfondi par l'agent de circulation. Dès réception de la plainte, celle-ci fait d'abord l'objet d'un travail préalable de diagnostic qui vise à identifier de manière précise la nature du problème. Pour chaque doléance enregistrée, le policier qui reçoit la plainte procède à un questionnaire serré qui permettra de disposer d'une première série de renseignements concernant l'endroit visé, l'occurrence et l'heure de l'infraction signalée, les coordonnées du plaignant, ainsi que les éventuels véhicules suspects repérés par celui-ci. Ce premier diagnostic effectué dès l'enregistrement de la plainte, les demandes du public font alors au cours des jours ou des semaines qui suivent l'objet d'une analyse approfondie sur le terrain, afin d'objectiver les faits et d'en déterminer la gravité, en effectuant par exemple des contrôles radar qui permettront de vérifier si des vitesses excessives sont effectivement en cause.

A l'issue de cette phase de « cueillette d'informations », les agents de circulation ont à leur disposition différentes méthodes pour traiter la situation. Ils peuvent

privilégier une action préventive en « *confrontant les gens à la plainte* » afin de les inciter à modifier leur comportement. Les policiers peuvent également procéder à des contrôles répressifs répétés sur les lieux jusqu'à ce que la situation s'améliore. Enfin, ils peuvent constituer des dossiers dits de « résolution de problèmes » dès lors que la situation fait l'objet de plaintes répétées et des demandes peuvent dans ce cadre être adressées aux services municipaux compétents en vue de réaliser des travaux, adopter un nouveau plan de circulation, etc. Quelle que soit leur nature et leur ampleur, le résultat des actions entreprises est ensuite porté de manière systématique à la connaissance des plaignants, sous la forme par exemple de statistiques d'activités : X opérations de contrôle, X infractions verbalisées. Ces activités de diagnostic et de traitement que les policiers désignent sous l'expression « *fermer une plainte* » représentent le plus souvent un travail de longue haleine qui peut s'étendre sur plusieurs mois, voire plusieurs années dans le cas d'une démarche de résolution de problèmes. Du fait du volume conséquent de plaintes en cours, ces tâches constituent une part importante et probablement prépondérante du temps de travail des policiers de la route. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure ce travail d'écoulement des plaintes est compatible avec l'implication des policiers dans des programmes corporatifs axés sur des formes particulières de délinquance routière.

3.2. Une participation intermittente des policiers à la mise en œuvre des programmes corporatifs

Si l'attention des policiers va en premier lieu au traitement des problèmes variés et changeants qui préoccupent la population, leur participation aux programmes officiels de prévention apparaît loin d'être négligeable. Parallèlement à l'instruction des dossiers de plaintes, les policiers de la route s'arrangent pour participer aux grandes opérations de contrôle prévues par les programmes corporatifs. Ils tentent ainsi de concilier à leur niveau différentes logiques d'action. Ce comportement est la conséquence de la forte interdépendance fonctionnelle qui se développe entre les patrouilleurs affectés à la circulation et les experts en sécurité routière du siège. Ces experts (également appelés conseillers) qui jouissent d'un fort prestige au niveau provincial et fédéral relèvent d'un service fonctionnel, la Section de la Sécurité Routière et de la Circulation, chargé de concevoir les politiques de prévention du Service. Si les membres de ce service spécialisé n'entretiennent pas de relation d'autorité hiérarchique avec les unités territoriales, leurs connaissances juridiques approfondies et leur expérience du système judiciaire constituent une ressource de nature stratégique pour orienter l'activité des postes de quartier.

La circulation routière fait l'objet d'une réglementation foisonnante et en permanente évolution. Le Code de sécurité routière du Québec comprend à lui seul près de sept cents articles qui régissent les règles relatives à la conduite automobile, à l'immatriculation des véhicules et aux permis de conduire. A ce vaste corpus régulièrement remis à jour, viennent s'ajouter les dispositions du Code criminel canadien relatives à la conduite d'un véhicule routier, ainsi que les règlements de

circulation propres à chacune des vingt-huit municipalités qui composent l'agglomération de Montréal. Face à cette profusion de textes, les experts en sécurité routière du siège constituent une source d'informations incontournable pour les policiers de quartier. Du fait de la nature très réactive de leur activité, ces derniers ont affaire au quotidien à un large éventail d'infractions et doivent faire face à des situations souvent inédites et difficiles à débrouiller en raison de la complexité des textes. Ceci explique l'importance stratégique que revêt, aux yeux des policiers de quartier, le fait d'entretenir de bonnes relations avec les experts du siège. Pour rédiger de manière rigoureuse leurs rapports d'infraction, les agents sont en effet tributaires des délais de réponse que les conseillers réservent à leurs questions, de la clarté et la fiabilité de leurs explications, etc.

Cette interdépendance très étroite permet le développement d'un climat coopératif qui a des répercussions importantes sur la mise en œuvre des programmes corporatifs. Même si les policiers de quartier sont fortement sollicités au quotidien par les plaintes de circulation, ils s'efforcent parallèlement de « jouer le jeu » et de se rendre disponibles pour procéder aux opérations de contrôle programmées par les experts du siège. Les agents de quartier circulation s'arrangent par exemple pour mettre en application les formations dispensées par ces derniers, en réservant au cours de la journée des temps de patrouille entre deux plaintes. De la même manière, des comportements dangereux comme les excès de vitesse font au quotidien l'objet d'une attention privilégiée de la part des policiers, comme cet agent qui passe chaque jour l'heure précédant sa fin de service à effectuer des contrôles radar. Les policiers de la route s'efforcent parallèlement d'« enrôler » les autres patrouilleurs du poste dans les opérations corporatives. Certains participent par exemple aux « *fall-in* » (réunions de prise de service où le sergent-superviseur transmet ses directives à son équipe) et profitent de cette occasion pour attirer l'attention de leurs collègues sur les campagnes de contrôle à l'agenda. D'autres affichent ces informations en bonne place dans le poste de quartier et prennent l'initiative de rédiger des sortes de « pense-bête » à destination des autres patrouilleurs pour « *leur remettre en mémoire qu'ils doivent faire des billets sur les infractions routières* »⁸. Ces documents indiquent par exemple aux policiers du poste les « bons » endroits où se poster dans le quartier pour constater des comportements dangereux au volant, comme le carrefour X où ils ont toutes les chances de pouvoir verbaliser des vitesses excessives en début de journée. Pour informels qu'ils soient, ces modes de coordination semblent porter leurs fruits et participent à l'implication de tous dans la mise en œuvre des programmes du Service en matière de prévention de l'insécurité routière.

Partant de l'idée qu'une organisation policière aussi décentralisée et ouverte sur son environnement que la police de quartier de Montréal apparaissait peu propice à une

⁸ Entretien avec G., agent de quartier circulation, poste Nord, 22 juin 2004.

implication uniforme dans des grands programmes de prévention des comportements dangereux au volant, il s'agissait de questionner la capacité effective des dirigeants du Service à mobiliser leurs personnels autour de ces enjeux réaffirmés comme prioritaires. De manière inattendue, l'analyse fait apparaître que ces missions de surveillance de la circulation occupent une place non négligeable dans l'activité des unités territoriales. Même si on s'y intéresse en pratique « où on peut, quand on peut », les policiers qui travaillent au contact direct de la population s'impliquent dans la mise en œuvre des programmes corporatifs. En même temps, la réduction des accidents de la circulation est loin d'épuiser le contenu de la politique concrète de sécurité routière. L'activité policière ne tourne pas uniquement autour de l'éradication des causes d'accidents graves comme l'alcool et la vitesse : d'autres objectifs émergent chemin faisant sur le terrain, qui relèvent davantage de la lutte contre ce qu'on pourrait appeler le sentiment d'insécurité routière que de la lutte contre la « grande » délinquance routière. La définition de ces objectifs *ad hoc* qui viennent se surimposer aux objectifs identifiés par les dirigeants policiers résulte de l'existence de systèmes d'acteurs transversaux (le triangle policier-élus locaux-citoyens).

Pour autant, même si des conceptions différentes des problèmes à traiter peuvent coexister dans l'action, il apparaît que les stratégies de rapprochement entre police et population ne sont pas nécessairement antinomiques avec la possibilité d'impulser d'en haut des interventions sectorielles fortes. En effet, les dirigeants à la tête des polices de type communautaire conservent des ressources décisives pour peser sur la détermination quotidienne des objectifs, qu'il s'agisse de ressources hiérarchiques classiques (autorité, organigramme, réglementation) ou de ressources autres comme l'expertise dont les policiers peuvent dépendre pour mener à bien leurs activités. C'est à travers ces ressources et leur mobilisation par les acteurs que les différentes logiques d'action à l'œuvre s'intègrent pour former un ensemble de programmes labellisés sécurité routière. Les programmes ainsi produits ne s'agencent certes pas forcément en un tout parfaitement homogène et cohérent, mais ils « marchent » globalement dans un sens relativement proche de celui attendu.

Références bibliographiques

- Bittner (Egon)**, 1970, *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge, Oerlgeschlager, Gunn and Hain.
- Brodeur (Jean-Pierre)**, 2003, *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Friedberg (Erhard)**, 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.
- Grémion (Pierre)**, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Gusfield (Joseph R.)**, 1984, *The Culture of Public Problems : Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, [1^{ère} édition : 1963].
- Manning (Peter K.)**, 1977, *Police Work : the Social Organization of Policing*, Cambridge, MIT Press.
- Monjardet (Dominique)**, 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- Monjardet (Dominique)**, 2000, « La police de quartier à Montréal : un exemple de gestion du changement policier », *Cahiers de la sécurité intérieure*, vol. n° 39, p. 149-172.
- Skogan (Wesley G.)**, 1993, « La police communautaire aux États-Unis », *Cahiers de la sécurité intérieure*, vol. n° 13, p. 121-149.
- Thoenig (Jean-Claude)**, 1994, « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, vol. XXXV-3, p. 357-392.



Vers une coalition pour la prévention du crime : le rôle des services de polices dans la prévention du crime par le développement social

Par **Daniel RANDALL**

Mardi 31 mai 2005

Bilan évolutif des relations entre policiers et citoyens au Québec et ailleurs dans le monde

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette présentation a pour objectif de faire connaître les résultats des travaux récents de l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) sur la sécurité, la santé et le bien-être communautaire. Les défis que doivent relayer les services de police et les collectivités sont nombreux. De plus, une collaboration avec les organismes nationaux est nécessaire à l'élaboration d'une vision commune de la prévention du crime. Ainsi, notre mission consiste à fournir un leadership dans le cadre de la promotion d'une approche globale et inclusive qui s'attaque aux causes profondes du crime et des troubles sociaux. Dès lors, nous appuyons le changement positif afin d'assurer la qualité de vie de nos collectivités.



Association canadienne des chefs de police

Vers une coalition pour la prévention du crime : Le rôle des services de police dans la prévention du crime par le développement social

**Présenté par Assistant-directeur Daniel Randall
Membre, Comité de prévention de crime
au**

**1^{er} colloque international francophone
sur la police et les citoyens**

le 31 mai 2005



Association canadienne des chefs de police

Objectif de la présentation

- Faire connaître les résultats des travaux récents de l'ACCP sur la sécurité, la santé et le bien-être communautaires
- Défis que doivent relever les services de police :
 - favoriser le développement de la capacité des collectivités
 - faciliter le travail des autres organismes et des citoyens
 - appuyer et se faire les champions des initiatives communautaires
- Défi que doivent relever les collectivités – assumer la responsabilité
- Collaboration avec des organismes nationaux clés afin de mettre de l'avant une vision commune de la prévention du crime



Association canadienne des chefs de police

L'Association canadienne des chefs de police

- se consacre à l'application efficace de la loi depuis 1905
- de caractère national, ses préoccupations sont internationales et ses répercussions locales
- représente plus de 90 % des services de police du Canada
- comprend de nombreux comités opérationnels qui se préoccupent de questions précises



Association canadienne des chefs de police

Objectifs et convictions de l'ACCP

- « Des services de police de qualité doivent contribuer à la sécurité et au développement des collectivités. »
- « Encourager l'élaboration de solutions novatrices au crime et aux questions d'ordre public. »
- « Appuyer la création de partenariats communautaires avec la population canadienne. »
- « Le public a le droit et la responsabilité de participer au maintien de l'ordre. »



Association canadienne des chefs de police

Mission du Comité de prévention du crime

Le Comité de prévention du crime de l'ACCP s'est engagé à fournir un leadership dans le cadre de la promotion d'une approche globale et inclusive qui s'attaque aux causes profondes du crime et des troubles sociaux. Nous appuyons le changement positif afin d'assurer la qualité de vie de nos collectivités.



Association canadienne des chefs de police

Programme du comité

- Résolution 2002-03 sur la santé, mieux-être et sécurité communautaire
 - la pierre angulaire est la collectivité
 - les partenariats communautaires sont des moyens de rehausser la sécurité
 - les policiers en sont les champions et fournissent un appui
- rôle d'appui des administrations publiques
- plan de travail du comité est fondé sur cette résolution



Association canadienne des chefs de police

Quel type de prévention du crime?

- Une approche mixte est préconisée
 - Des méthodes innovatrices et proactives qui s'attaquent aux causes profondes viennent compléter les méthodes conventionnelles de lutte contre le crime ou s'y fondre
situationnelle
- Accent mis sur la prévention primaire
 - Le domaine de la prévention primaire est le plus susceptible d'entraîner des changements durables.
développement social



Association canadienne des chefs de police

Risque d'une dépendance envers la police

- priorités gouvernementales concurrentielles
 - les fluctuations économiques
 - les causes profondes vont au-delà du mandat des services de police
 - fonctions essentielles et responsabilités des services de police
- ✓ La collectivité est l'élément constant – le fondement du développement social.



Association canadienne des chefs de police

Avancer cette vision

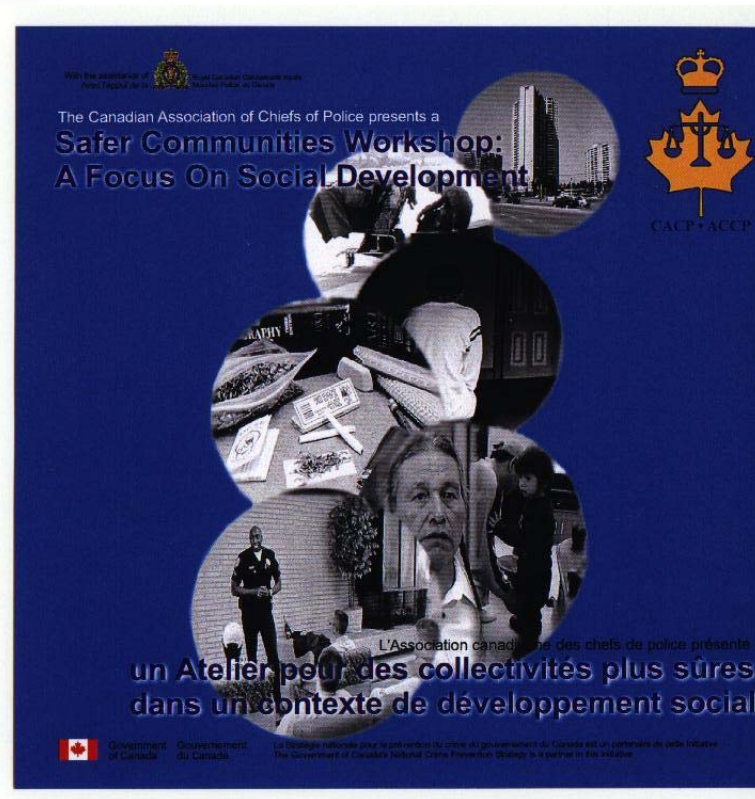
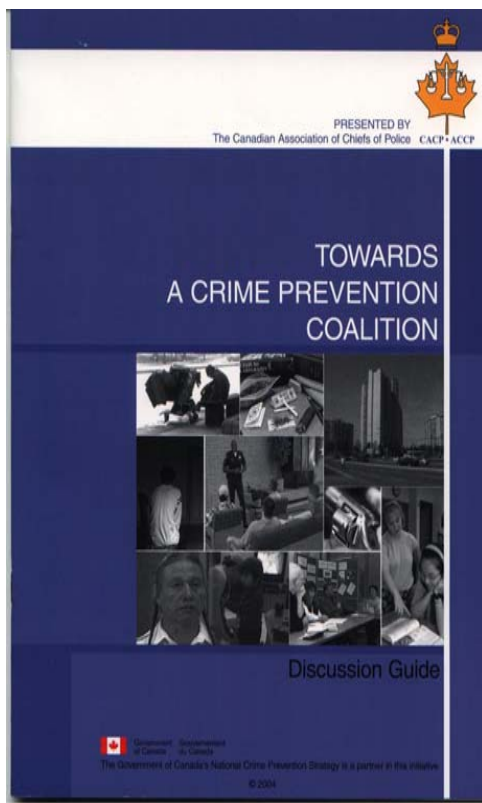
- Basé sur la recherche, des évaluations, des expériences réels
- ACCP a développé des matériaux éducatifs
 - video et guide de discussions
 - un atelier pour des collectivités plus sûres

voir site-web www.cacp.ca



Association canadienne des chefs de police

Matériaux éducatifs





Association canadienne des chefs de police

Création d'une coalition

- promotion d'une approche globale et intégrée
- investissement de la collectivité dans la prévention du crime
- mise en application de la théorie
- formation d'une coalition à l'appui de cette vision
- partenariat avec les associations nationales



Le renseignement criminel pour le traitement de la délinquance sérieuse dans un système fédéraliste: de l'idée à la mise en oeuvre

Par **Olivier RIBAU**

Mardi 31 mai 2005

Le renseignement policier et le citoyen

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Dès 1990, un système de suivi et d'analyse des vols a été mis en œuvre en Suisse à la Police cantonale vaudoise. Il s'inscrit dans la tendance de fonder les décisions opérationnelles et la conduite des affaires sur le renseignement criminel. Durant ces quinze années, des situations très variées ont été rencontrées. Il est maintenant possible de tirer les leçons de ces expériences afin d'identifier quelques caractéristiques des processus qui ont subsisté et se sont développés dans un environnement policier complexe.*

1. Introduction

Dès 1990, un système de coordination judiciaire a été mis en œuvre en Suisse à la police cantonale vaudoise (Ribaux et Aepli 2001). La mission des cinq inspecteurs de police judiciaire désignés était d'analyser les informations disponibles sur les affaires judiciaires dans le but d'orienter le déploiement des ressources.

Le morcellement des forces policières qui multiplie le nombre d'organisations partenaires à tous les niveaux (en Suisse: les communes, les cantons et la Confédération) a stimulé la construction de cette cellule. En effet, à l'intérieur de ce système fragmenté, les échanges d'informations sont essentiellement

ponctuels et se produisent grâce à des contacts personnels plutôt que dans un cadre bien formalisé. Ils sont orientés vers le traitement d'affaires particulières et restent souvent confinés dans de petites entités chargées d'un type de criminalité spécifique (par exemple la brigade des cambriolages) ou d'un problème de délinquance local. L'intégration des différents partenaires, internes et externes à l'organisation, dans une doctrine opérationnelle harmonisée et guidée par le renseignement devait remettre un peu d'ordre dans une situation très confuse et inappropriée pour appréhender une délinquance itinérante apparemment en augmentation. A un niveau plus large, les polices couvrant d'autres juridictions ont également initialisé des systèmes semblables qui se sont ensuite regroupés en associations régionales. Pour la partie francophone et italienne, cette plateforme d'échanges et d'analyse s'appelle le CICOP (Concept Intercantonal de Coordination Opérationnelle et Préventive).

L'évolution de la coordination judiciaire, puis du CICOP, a sans aucun doute été influencée par le développement des nouveaux modèles policiers, qu'ils soient appelés résolution de problème (*Problem Oriented Policing*) ou police de renseignement (*Intelligence-Led Policing*). Dans son fonctionnement actuel, à son niveau le plus général, son mode de fonctionnement présente même beaucoup d'analogies avec le *National Intelligence Model* de Grande-Bretagne (NCIS 2000; John et Maguire 2003), voire aussi avec le système *COMPSTAT* étasunien (Shane 2004a; Shane 2004b; Shane 2004c). Toutefois, l'ensemble est bien sûr déployé à une échelle beaucoup plus modeste. De plus, au-delà du cadre général, il a davantage évolué au contact des situations pratiques rencontrées durant ces quinze dernières années qu'en s'inspirant d'une conception existante.

Malgré les progrès réalisés, de nombreuses faiblesses subsistent. Une évaluation, même superficielle, des structures, méthodes et techniques les révéleraient facilement. Ces lacunes prendraient par exemple la forme des "pathologies organisationnelles" déjà identifiées (Sheptycki 2004). Toutefois, après plusieurs années, ce renseignement criminel s'est installé solidement dans un milieu pourtant pas toujours propice à son développement. Cette reconnaissance a été essentiellement obtenue grâce à une série régulière de contributions opérationnelles très concrètes (identifications d'auteurs sériels, localisations de malfaiteurs recherchés, etc.). A un niveau plus stratégique également, le rôle de l'analyse dans l'amélioration des connaissances globales sur les phénomènes criminels sériels n'est plus contesté.

De nombreux obstacles, à différents niveaux, ont été surmontés et quelques solutions pragmatiques ont été trouvées. De ces expériences, il est possible d'extraire quelques recommandations qui peuvent aider à effectuer le passage plein de difficultés d'une conception, apparemment simple et convaincante du renseignement criminel, à son intégration dans la pratique policière. Les dimensions considérées ne représentent bien sûr que quelques aspects d'une problématique plus large. Elles font l'objet de petites sections qui peuvent parfois présenter des recouvrements.

2. Fonctionnement

Le processus est représenté schématiquement dans la figure 1. L'équivalent d'environ 200 pages d'information parvient quotidiennement dans le service d'analyse sous diverses formes (rapports de constats, informations spontanées, synthèses d'affaires, etc.). Elles sont ensuite intégrées et organisées dans deux bases de données principales dont la première porte sur tous les événements criminels particuliers considérés d'intérêt (environ 15'000 par année). L'autre contient des pièces d'informations synthétisées constituant des renseignements de base (liens entre des auteurs de délits, synthèse d'événements, renseignements divers obtenus par l'analyse de données techniques ou au moyen des traces matérielles, etc., environ 5'000 par année). Un ensemble de bases de données disparates (véhicules signalés, personnes signalées, dossiers de police, etc.), ainsi qu'INTERNET complètent les outils d'analyse informatisés.

Plusieurs documents sont systématiquement produits à l'intention des décideurs, des patrouilleurs en uniforme et de la police judiciaire. Ils résultent des analyses et contiennent des recommandations, aux 3 niveaux stratégique, tactique et opérationnel. Une information opérationnelle ponctuelle est également envoyée irrégulièrement, de manière ciblée aux policiers et partenaires éventuellement concernés par exemple par la recherche d'un véhicule particulier ou d'une personne.

Deux réunions hebdomadaires sont organisées. L'une concerne essentiellement les responsables du déploiement des patrouilles à laquelle contribue aussi un chargé de prévention. Cette participation élargit les possibilités d'action en fonction du résultat des analyses. L'autre séance est destinée aux responsables de la police judiciaire qui décident l'organisation, le suivi et la répartition des enquêtes. Les analystes participent enfin à une série de réunions opérationnelles, avec des patrouilleurs ou des policiers judiciaires décentralisés. Au cours de celles-ci, ils diffusent les renseignements et recueillent des informations complémentaires qui n'apparaissent pas forcément dans les rapports écrits. Des échanges informels fréquents avec l'ensemble des policiers se produisent en fonction des circonstances particulières.

3. Réactivité et proactivité

La police utilise une grande partie de ses moyens pour répondre aux événements et aux sollicitations ponctuelles des citoyens. De même, les enquêtes judiciaires sont essentiellement déclenchées dans une approche purement réactive, par exemple lorsqu'un malfaiteur est arrêté par hasard ou en flagrant délit, ainsi que lorsque des individus sont suspectés grâce aux bases de données ADN ou d'empreintes digitales. Toutes les ressources policières ne suffisent pas pour traiter ce qui apparemment "doit" être réalisé: la pile de travail à accomplir n'est jamais vide.

L'ajout d'une composante proactive fondée sur le renseignement dans ce fonctionnement constitue réellement un défi. Dans les conditions budgétaires

actuelles, il est exclu que de nouvelles ressources soient attribuées à de nouvelles tâches: il faut donc puiser dans les moyens à disposition. Comment justifier auprès d'enquêteurs surchargés que des unités leur seront retirées en vue d'une meilleure analyse des problèmes et de la mise en place d'un système de gestion plus efficace ?

Solutions adoptées

La démarche initiale a nécessité un *engagement* certain des responsables qui se confrontaient ainsi à une communauté de policiers judiciaires sceptique. Ensuite, le *soutien* important, unanime, sans concession et permanent du management a contribué à la survie de la structure. Une règle peut même être avancée: dès que ces efforts produits par les responsables se relâchent, le système tend à reprendre inexorablement son fonctionnement réactif. Enfin, la structure d'analyse a été construite autour de policiers expérimentés qui jouissaient d'une grande *crédibilité* parmi leurs collègues grâce à leurs compétences reconnues en tant qu'enquêteurs judiciaires. Toutefois, l'expérience est également susceptible d'enfermer le policier dans des schémas de raisonnement très orientés vers le traitement d'affaires particulières et donc incompatibles avec la logique de l'analyse. Les investigateurs choisis disposaient d'un esprit d'ouverture remarquable et d'une bonne capacité à concevoir qui leur ont permis de mettre en œuvre rapidement des méthodes qui ont apporté des succès opérationnels modestes, mais concrets (élément déterminant d'enquête, identification d'auteurs de délits, localisation d'un malfaiteur ou contribution directe à une arrestation). Ces derniers sont essentiels pour consolider la place du renseignement criminel à l'intérieur de l'organisation. Les policiers considéreront la crédibilité de la structure en fonction de son utilité pour sa propre activité, mais ne l'envisageront pas dans une conception plus large d'une police de renseignement: schématiquement, l'enquêteur veut avancer dans ses enquêtes et le patrouilleur veut se trouver au bon endroit et au bon moment pour procéder à une arrestation.

4. Le recueil: le nombre et diversité des participants

Un processus de renseignement traverse obligatoirement les structures de l'organisation. Il nécessite la coopération de nombreux individus qui contribuent au recueil et à la transmission des données, mais dont le renseignement ne constitue qu'une tâche annexe. L'efficacité du processus peut donc souffrir de l'absence de motivation des participants, de leur charge de travail, de la diversité des tâches qui leur sont demandées, de la variété de leurs connaissances, de leurs difficultés à communiquer les informations pertinentes, des demandes particulières et priorités des hiérarchies, ainsi que l'ignorance des objectifs et des besoins de l'analyse.

Par exemple, le premier intervenant sur les lieux d'un cambriolage ne procédera pas à une première investigation complète si un autre événement jugé prioritaire survient au même instant. La qualité des données saisies en souffre: un élément de mode opératoire peut manquer dans le rapport, la précision des communiqués

rédigés peut être lacunaire et le temps de mise à disposition des informations trop long pour assurer une analyse en temps réel. De même, traditionnellement, l'inspecteur de police judiciaire est concentré sur son affaire actuelle et ne rapporte spontanément que rarement des renseignements d'intérêt général pourtant susceptibles de se recouper avec d'autres informations déjà disponibles. Quant à elle, la police scientifique se concentrera sur la collecte de traces dans la perspective de supporter les décisions d'un tribunal en présentant des éléments de preuve, mais n'est pas forcément sensible à l'idée d'alimenter le renseignement criminel avec des indices solides, comme des liens entre affaires.

Solutions adoptées

Les démarches de contrôles de qualité ont été adoptées pour corriger les erreurs et les imprécisions lors du recueil; ponctuellement, des intervenants reçoivent individuellement une explication spécifique lorsque des lacunes sont détectées (par exemple, mode opératoire saisi de manière imprécise). La formation a été intensifiée et des cours sont dispensés directement dans les écoles de police. Un rafraîchissement des connaissances est également proposé dans des programmes de formation continue. Toutefois, toutes ces mesures ne semblent produire que des effets relativement limités. Une certaine fiabilité du recueil ne peut être atteinte que si le processus est simple. Par exemple, lors d'une intervention sur les lieux de délits, le formulaire destiné à l'analyse prendra souvent trop de temps à être rempli pour un policier qui ne bénéficie pas directement de la qualité de l'information transmise. Ensuite, plus le niveau de détail demandé est important, plus les choix à effectuer sont nombreux (par exemple choisir dans une liste prédéfinie et très détaillée de modes opératoires possibles). Cela augmente obligatoirement la variabilité des saisies effectuées par des individus différents qui n'opéreront pas les mêmes choix dans des circonstances pourtant semblables. Il convient mieux de demander une description précise à partir d'un ensemble restreint d'informations simples à déterminer, plutôt que d'exiger un niveau de détail exagéré qui tente inutilement d'anticiper un maximum de situations qui ne se produisent souvent que de manière exceptionnelle. D'autre part, il s'agit d'intégrer des outils informatisés qui aident les intervenants à effectuer des choix cohérents et qui récupèrent automatiquement le travail effectué dans le cadre d'autres processus sans que cela ne nécessite des saisies informatisées multiples (rédaction de rapports, constats, etc.).

Les relations avec la police judiciaire sont à considérer de manière *spécifique*. La technique du formulaire à remplir pour recueillir les informations d'enquête est vouée à l'échec. La proximité physique avec les enquêteurs (bureaux adjacents par exemple), l'intérêt manifesté pour leur travail et le soutien technique ponctuel qu'il est possible de leur procurer installe un canal d'échange d'informations nécessaire au travail d'analyse. Une démarche plus formelle est également efficace: l'organisation, pas trop fréquente, de réunions d'échanges d'informations contribue à compléter la connaissance des analystes sur les informations pertinentes diluées dans les enquêtes.

Les obstacles à la communication ne résultent pas exclusivement de conflits d'intérêts ou d'objectifs considérés *a priori* comme antinomiques entre les analystes criminels et les enquêteurs judiciaires. Ils apparaissent systématiquement lorsque l'organisation favorise le développement de "spécialités" et ainsi de petites communautés confinées dans leur territoire qui élaborent des conceptualisations et un langage propre (Kind 1987). Les processus d'analyse sont par nature transversaux et doivent intégrer de toutes les sources d'information, provenant de domaines spécialisés où non, susceptibles d'aboutir à des renseignements. Les sciences forensiques, telles qu'elles sont souvent considérées, illustrent particulièrement bien ces difficultés. Les services décentralisés de police scientifique interviennent pourtant souvent sur les lieux d'infractions. Leur approche des scènes de crimes offre une description du déroulement supposé des événements criminels qui va au-delà des informations transmises par les autres intervenants. La richesse de ces interprétations ne doit pas échapper au système de production du renseignement criminel à cause de l'opacité du langage utilisé.

Dans ce but, les analystes criminels participent tous les jours à la réunion d'un quart d'heure au cours de laquelle ces spécialistes en sciences forensiques expliquent leurs interventions du jour précédent. De plus, l'analyse des traces matérielles produit de nombreux recoupements entre des affaires (comparaisons de traces de chaussure, relation par l'ADN, etc.) indiquant l'existence de séries d'infractions qui resteraient, sans cette interprétation, invisibles. La coopération entre les analystes criminels et les "forensiciens" permet d'intégrer des jeux d'information pertinents qui complètent efficacement la vue d'ensemble sur les phénomènes criminels (Ribaux et Margot 1999; Ribaux *et al.* 2003; Ribaux et Margot 2003).

Enfin, les problèmes de communication se manifestent particulièrement dans un pays situé au cœur d'une Europe multilingue et qui admet quatre langues officielles largement supplantées par l'utilisation d'une multitude de dialectes. Ainsi, une information provenant d'Italie, d'Allemagne ou même de Suisse alémanique est susceptible d'échapper à l'analyse parce qu'elle n'est pas comprise. De plus, l'usage assez systématique de traducteurs lors d'auditions de suspects ou de témoins conduit inévitablement à des transformations de l'information, réduisant ainsi considérablement leur qualité. Pour ces raisons, le service de coordination judiciaire couvre les langues les plus utilisées, à savoir l'italien, le français, l'anglais, l'allemand et une partie des dialectes allemands. Dans la conception du renseignement qui domine généralement dans les pays anglophones, cette question n'est pas toujours sérieusement prise en compte.

5. L'analyse: classification et multiplication des perspectives

Les systèmes de classification des délits basés sur des articles de codes pénaux continentaux ne sont pas appropriés pour répondre aux questions posées par l'analyse. Le cambrioleur habitué à forcer les fenêtres des habitations ne se gênera pas de passer par la porte si celle-ci est ouverte. Les deux modes opératoires sont

susceptibles d'aboutir à une qualification pénale différente. Cela a pour effet de séparer des délits pourtant potentiellement perpétrés par le même auteur. Malheureusement, l'essentiel des bases de données policières restent encore très largement construites à partir de cette conception juridique des infractions. De plus, les modes opératoires des malfaiteurs sont souvent décrits à des niveaux de détails très fins. Schématiquement, les systèmes de classification adoptés paraissent davantage fondés sur des listes de situations exceptionnelles, plutôt qu'issus d'une démarche de généralisation des expériences rencontrées. Les modèles développés ne séparent pas les informations de manière appropriée, en fonction de finalités bien définies.

Dans ces conditions, les bases de données ne peuvent pas répondre directement à l'essentiel des questions qui leur sont posées au cours des analyses. Cette organisation inadéquate des informations provoque donc des ruptures dans les raisonnements qui éloignent l'analyste de sa tâche fondamentale en dirigeant son attention vers la technique informatique.

Solutions adoptées

Les approches de prévention situationnelles (Cohen et Felson 1979; Cusson 2002) reposent sur l'hypothèse que le malfaiteur, la victime et l'endroit de rencontre doivent présenter un ensemble d'attributs très particuliers pour qu'une infraction se produise. Les systèmes de classification dédiés à l'analyse peuvent se baser sur cette spécificité. Par exemple, définissons ces situations en séparant les cambriolages d'habitations perpétrés le jour, le soir ou la nuit. A chacun de ces moments de la journée certains quartiers et types d'habitations sont plus vulnérables, la manière d'approcher la cible est différente (activité dans la rue, surveillance par le voisinage, détection des signes de présence dans les logements visés) et les modes opératoires possibles sont relativement bien délimités: par exemple, le bris de vitre n'est pas approprié la nuit, alors que la journée, il peut constituer un moyen de tester la présence d'occupants dans le logement visé avant d'y pénétrer. Si un délinquant souhaite commettre des cambriolages à la fois le jour, le soir et la nuit, il devra donc consentir des efforts d'adaptation considérables. Par hypothèse, une grande partie des malfaiteurs vont y renoncer: en utilisant cette classification, les cas perpétrés par des groupes d'auteurs différents seront ainsi globalement séparés; cette délimitation favorisera par exemple la détection de l'activité d'un malfaiteur sériel, ainsi que la découverte de relations entre des organisations criminelles et le genre d'infractions commises sans nécessairement utiliser une codification détaillée. Même s'il n'est pas toujours possible de déterminer la classe d'appartenance d'un délit lorsque les heures des infractions ne sont pas connues avec suffisamment de précision, cette manière très simple et rapide d'organiser les informations a démontré une très bonne capacité à délimiter les jeux de données pertinents en fonction des questions les plus fréquentes qui se posent lors des analyses. Par une réflexion similaire, le système s'étend facilement au moins aux autres types de cambriolages et aux vols en tout genre. Il a été défini en italien pour favoriser sa

diffusion dans toute la Suisse. La minorité italophone obtient généralement le consensus, car elle s'abstrait des tensions qui peuvent apparaître lorsqu'un système est imposé en allemand ou en français.

Il a été supposé que les situations dans lesquelles les malfaiteurs opèrent restent relativement stables. Il convient néanmoins de prendre également en compte les auteurs qui changent leur manière de procéder, qui sont polyvalents ou qui agissent irrégulièrement, à une échelle géographique large. Avec le système proposé, leur activité peut rester cachée dans l'ensemble des affaires traitées. Le célèbre postulat de Locard (Locard 1920), qui sert de fondement à la criminalistique, est trop souvent compris dans le sens restrictif d'un échange physique inévitable de matériel entre l'auteur d'un crime et les lieux de son forfait, sa victime, ses habits et ses accessoires. La première partie du postulat est rarement commentée: «**Nul ne peut agir avec l'intensité que suppose l'action criminelle** sans laisser des marques multiples de son passage..." La plupart du temps, l'action criminelle requiert en effet d'opérer rapidement et discrètement, de prendre des précautions et d'agir avec calme dans des situations risquées et largement imprévisibles. Avec un système de classification toujours simple, mais en le complétant avec des types de données variées (situations, aspects géographiques et temporels, téléphone mobile, traces de chaussures, ADN, empreintes digitales, etc.), il sera difficile, voire impossible au malfaiteur de prendre en compte simultanément tous les aspects de son comportement et de son habillement pour rester invisible dans la masse des informations (Ribaux *et al.* 2003). Comment est-il possible, au cours d'une série de délits de faire attention où on marche, d'éviter le dépôt d'empreintes digitales et de traces biologiques, de ne pas rendre ses habitudes visibles par des régularités détectables dans les données géographiques et temporelles, celles qui relatent les modes opératoires, les moyens de déplacement, ¹etc. ? C'est aussi pourquoi l'analyste criminel ne dénigre pas les informations obtenues lors de tentatives avortées d'infractions: si l'auteur n'est pas parvenu à ses fins, c'est qu'il a été dérangé et a donc certainement commis des erreurs. Contrairement à une faute de raisonnement largement répandue, la "gravité pénale" du cas n'est pas forcément proportionnelle à son intérêt pour l'analyse.

Ainsi, plutôt que de rechercher des détails insignifiants dans les techniques des malfaiteurs, il convient mieux de varier le type de données traitées dans une démarche plus globale. Il y a un véritable défi à définir des modèles intégrant l'interprétation de multiples sources d'informations différentes, couvrant des domaines de spécialités différents, dans des schémas d'inférence bien maîtrisés. Cette activité délimite un large champ d'étude (Ribaux et Margot 1999; Ribaux et Margot 2003) .

¹ Pour ne pas donner de "recette" aux malfaiteurs, cette liste est loin d'être complète, mais montre que l'analyse doit chercher à varier autant que possible le nombre de perspectives indépendantes sur le même problème

6. Les outils: les nouvelles technologies

Durant les cinq dernières années, les instruments électroniques destinés aux analystes se sont multipliés. A la suite des événements récents liés au terrorisme et au travers des réactions et projets annoncés, il n'est pas exagéré de prétendre que le rôle attribué aux nouvelles technologies dans le renseignement va encore s'accroître. Pourtant, l'intégration des nouvelles technologies en milieu policier provoque de nombreuses difficultés déjà largement discutées et sur lesquelles il est globalement inutile de revenir (Dupont et Ratcliffe 2000; Dupont 2001a; Dupont 2001b; Ribaux 2004).

Lorsque la coordination judiciaire a débuté son activité, des enquêteurs expérimentés et crédibles avaient été nommés, mais ceux-ci étaient entièrement autodidactes en matière d'informatique. D'autre part, les services informatiques tendent à centraliser leurs services dans les administrations afin de couvrir une gamme de problèmes plus large essentiellement pour des considérations économiques. Ils adoptent également une stratégie de sous-traitance, renonçant partiellement ou totalement à tout développement interne. Cela a aussi pour effet d'éloigner les informaticiens des besoins spécifiques de la police et encore davantage du travail d'analyse. Dans ces conditions, le développement de systèmes décidés dans une stratégie globale a peu de chance de satisfaire les analystes, car ces derniers auront beaucoup de peine à faire entendre et à formaliser leurs besoins dans des projets d'ampleur importante. Cette situation a plusieurs conséquences: des bases de données internes à de petites unités soit se multiplient, soit sont simplement interdites. Dans le premier cas, l'information reste morcelée dans des bases de données qui ne sont exploitées que par quelques employés spécifiques et plus spécialisés. Les problèmes de maintenance augmentent encore la dépendance du fonctionnement à la présence de quelques individus. Dans la deuxième situation, il s'agit de renoncer à des instruments modernes potentiellement efficaces.

Solutions adoptées

Plutôt que de rejeter les développements effectués dans le cadre des petites unités, la stratégie adoptée a plutôt consisté à les intégrer, par phases successives, dans un concept plus global, essentiellement orienté vers les besoins de l'analyse. Aujourd'hui, les enquêteurs judiciaires alimentent la base de données destinée à l'analyse par les précieuses pièces d'information qu'ils détiennent. De même, les informations sont triées dans toutes les bases de données selon les critères d'analyse décidés. Des interfaces ont également été développées, évitant ainsi, autant que possible, des saisies redondantes. Ces travaux ont beaucoup clarifiés les besoins en analyse et ont abouti à un fonctionnement relativement satisfaisant. Le dialogue avec les informaticiens s'est ainsi beaucoup amélioré et les demandes effectuées sont réalisées avec toujours plus de satisfaction, dans un mouvement convergeant vers une informatisation beaucoup plus cohérente.

Toutefois, les horaires irréguliers et la disponibilité demandée aux policiers touchent aussi le service d'analyse. Les absences sont fréquentes. Il est donc essentiel que le fonctionnement de l'installation informatique ne dépende pas de la présence d'un seul individu. Une solution consiste à renoncer momentanément à une informatisation trop difficile à appréhender, afin d'assurer l'interchangeabilité des analystes. Une progression par étape bien maîtrisée permet également aux plus anciens d'assimiler ces changements. Cette stratégie peut être explicite et agréée par tous les membres de l'équipe. Elle produit des effets globaux bénéfiques indéniables, même s'il s'agit de renoncer à court terme à des moyens techniques. Cette approche n'empêche pas une veille technologique permanente que la proximité d'une Université autorise pleinement. Cette démarche permet aussi de trier les projets réalistes des approches utopiques qui tendent à proliférer.

7. Du renseignement à l'action

Les renseignements transmis sous différentes formes ne sont pas toujours exploités systématiquement pour différentes raisons. Certaines recommandations ne sont suivies que virtuellement, parce que le système l'exige, sans un véritable processus de réflexion sur la manière dont les renseignements produits peuvent aboutir à des mesures concrètes efficaces. La démotivation peut résulter de la manière trop directive dont les opérations sont organisées. Cette approche risque d'enlever toute capacité d'initiative aux patrouilleurs. Enfin, le renseignement traverse une chaîne de réunions et de rapports au cours desquels il est souvent transformé et réinterprété. L'adéquation entre les opérations organisées et le renseignement d'origine n'est ainsi plus garantie.

En matière de police judiciaire, les documents transmis sont parfois directement jetés sans avoir retenu l'attention des destinataires. Quelques contrôles, comparaisons et autres traitements systématiques sont pourtant susceptibles d'aboutir à la découverte d'éléments déterminants. Lorsque des policiers plus accrocheurs accèdent à une position, des recoupements apparaissent soudainement, alors que le prédécesseur soutenait que la criminalité qu'il traitait était déconnectée des phénomènes analysés: on ne peut trouver qu'en cherchant et en sachant ce que l'on cherche. A l'inverse, une démarche trop offensive empiète sur les sphères de compétences et provoque des tensions aux conséquences néfastes: les enquêteurs chargés des analyses sont souvent tentés d'exploiter eux-mêmes le renseignement transmis pour procéder à des actes d'enquête. Cette approche peut irriter des collègues de la police judiciaire qui considèrent que les analystes se préservent, grâce à leur vue d'ensemble, le travail intéressant et valorisant et ne leur laissent que la partie fastidieuse.

Solutions adoptées

Schématiquement, le renseignement opérationnel peut aboutir à des recommandations de plusieurs types, dont des orientations sur la manière:

- de patrouiller ou/et de surveiller
- d'organiser, de répartir les enquêtes judiciaires ainsi que de suivre des pistes prometteuses
- de favoriser la prise de mesure par des partenaires externes à la police
- d'organiser et cibler le recueil des informations

Ce processus de traduction du renseignement vers les mesures opérationnelles appropriées n'a pas suffisamment retenu l'attention des chercheurs. Cette question nécessiterait à elle seule un traitement très systématique. En première approche, il est néanmoins possible de dégager quelques pistes.

L'obligation de prendre en compte le renseignement dans les décisions et les opérations, comme dans le NIM (National Intelligence Model) grâce à son TTCG (Tactical Tasking and Co-ordinating Group) constitue la première mesure à s'inscrire dans les processus. Ces options structurelles et directives sont efficaces et permettent d'atténuer une partie des problèmes mentionnés, notamment en clarifiant la répartition des tâches entre les analystes et les enquêteurs dans le domaine judiciaire. Elles ne suffisent pourtant pas, surtout dans le cadre des patrouilles et des surveillances.

a). patrouilles/ surveillances

La distribution géographique et temporelle d'une série d'événements de même type (par exemple activité d'un auteur sériel) peut suggérer le type de surveillance le plus efficient. Plus les infractions sont concentrées ou bien délimitées géographiquement et sont perpétrées à un rythme régulier, plus les chances d'obtenir des résultats par une surveillance ciblée discrète est grande (Ratcliffe 2004). A l'autre extrême, il s'agit de miser sur la capacité des policiers à agir en fonction de ce qu'ils savent de l'activité criminelle, c'est-à-dire de procéder à ce processus de traduction à leur échelle. Le résultat dépendra ensuite de choix organisationnels (maillage du territoire par les policiers), mais aussi de facteurs intangibles comme la chance, le flair, l'initiative ou la capacité d'observer et de reconnaître une situation intéressante.

Par exemple, admettons que la marque et la couleur d'un véhicule soient remarquées par un témoin lors d'un délit. Le numéro de sa plaque minéralogique n'est connu que partiellement et avec beaucoup d'incertitudes. Il n'y a aucune indication sur la position de l'automobile. La découverte de la voiture en question dépend essentiellement de la manière dont les policiers dans la rue ou en patrouille exploiteront les renseignements disponibles pour se trouver au bon endroit et reconnaître le véhicule en question. Mais le nombre de policiers répartis sur le

territoire offre globalement des chances réelles de succès pour autant qu'ils déploient les qualités mentionnées.

La gestion de la chaîne des rapports est un autre aspect déterminant. Les analystes ne doivent pas hésiter à se rendre, autant que leurs ressources le permettent, dans des réunions décentralisées où ils auront la possibilité de dialoguer directement avec les patrouilleurs ou, au moins, avec leurs responsables directs. Les distorsions dues au transfert d'information seront ainsi atténuées et les analystes ramèneront souvent une quantité d'information issue des observations des patrouilleurs dans la rue. Le travail d'analyste ne consiste pas exclusivement à considérer des informations dans un bureau à partir d'un ordinateur, mais également à se déplacer et à communiquer intensément. Toutefois, il est aussi possible de définir la fonction d'agent de liaison qui assure le lien entre l'activité de terrain et l'analyse.

b). Au-delà des moyens stricts de la police

Il est évidemment admis que la police ne peut pas seule résoudre les problèmes criminels et de sécurité. Ainsi, dans un système de police de renseignement, il s'agit de rechercher des solutions qui vont au-delà des moyens stricts de la police. Cette approche est néanmoins difficile: il est déjà décourageant de constater que le fonctionnement d'une police de renseignement n'est pas compris à l'intérieur même de l'organisation policière; comment dès lors exiger que d'autres structures, qui n'ont, *a priori*, aucune sensibilité judiciaire, soient capables de reconnaître les situations dans lesquelles leur participation est souhaitée? Néanmoins, quelques succès sont régulièrement obtenus dans des situations typiques: lorsque des séries de vols à l'astuce sont détectées dans les bijouteries, l'ensemble du corps de métier est averti. Ces professionnels peuvent donc éventuellement prendre des mesures préventives, voire même contribuer à l'arrestation des malfaiteurs. De même, des annonces ciblées sur des modes opératoires qui paraissent dans la presse peuvent provoquer une réaction de citoyens et ainsi compléter l'information disponible en augmentant les taux de reportabilité. L'étude des circonstances dans lesquelles de tels succès sont obtenus mériterait d'ailleurs une attention plus particulière, afin de donner un cadre méthodologique un peu plus solide à cette démarche. *A priori*, on peut estimer que les chances de succès augmentent lorsque les demandes sont bien ciblées, exclusivement vers des victimes potentielles ou d'autres acteurs bien délimités qui peuvent percevoir le risque encouru.

Dans une approche plus répressive, la vue d'ensemble sur les phénomènes et organisations criminels que procure l'analyse doit aider à délimiter des "problèmes" de criminalité. Une série de mesures particulières peuvent être décidées lorsque des situations particulières apparaissent et qu'il est possible de les replacer dans leur contexte. Selon les systèmes de procédure pénale, cela nécessite la coopération avec des magistrats (instruction, procureurs). Par exemple, un petit vol n'est qu'un larcin qui peut prendre la dimension d'un phénomène criminel lorsqu'on sait que le malfaiteur opère de manière sérielle dans le cadre d'une organisation internationale spécialisée dans ce type de délit. Le magistrat dispose souvent de moyens

supplémentaires pour qualifier de tels délits (selon les codes pénaux l'association de malfaiteurs, la bande et le métier, etc.). Il peut ainsi parfois éviter la relaxe trop rapide d'individus pris en flagrant délit et prendre le temps de mener une enquête plus conséquente. Lorsqu'une série de cambriolages se développe, il peut aussi décider d'agir de manière plus intrusive par la mise en œuvre de contrôles téléphoniques. Ces mesures seraient difficiles à appliquer à un cas non connecté à un phénomène. Dans un contexte où des bandes de malfaiteurs multiplient sciemment des "petits" délits afin de limiter les risques, les analystes peuvent délivrer aux magistrats concernés les éléments plus stratégiques dont ils disposent et les aider à prendre des décisions appropriées en fonction des situations rencontrées.

8. Conclusion

Durant quinze années, un système d'analyse s'est développé et a constamment évolué pour tenir un rôle central de production de renseignements. Il assure un bon suivi de phénomènes criminels. Ces connaissances aident à la prise de décision aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel.

Une telle expérience montre qu'il est possible de surmonter les nombreux obstacles qui apparaissent lorsque les processus sont soumis aux contraintes pratiques. C'est par une approche pragmatique, beaucoup d'engagement, du soutien et en limitant parfois les ambitions, qu'un tel système peut trouver sa place dans l'organisation. Ce dernier doit évoluer de manière itérative, sur le long terme, en tirant systématiquement les leçons des expériences réalisées.

Il apparaît que les nouveaux paradigmes du renseignement s'orientent vers l'exploitation toujours plus intensive des nouvelles technologies. La pratique démontre clairement que cette approche ne peut pas réussir sans considérer l'information comme circulant dans un environnement social très particuliers. La motivation à collaborer sans retombée directe pour sa carrière personnelle, comme la qualité des contacts et relations interpersonnelles, sont des facteurs déterminants qu'il s'agit d'intégrer dans une démarche plus formalisée et orientée vers les technologies modernes.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Didier Froidevaux, Directeur des études stratégiques à la Police cantonale genevoise pour ses commentaires pertinents sur une première version de ce texte.

Bibliographie

- Cohen, L. E. et M. Felson** (1979). « Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach ». *American Sociological Review* **44**(4): 588-608.
- Cusson, M.** (2002). *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*. Presses Universitaires de France.
- Dupont, B.** (2001a). *La police et la technique: état des lieux et analyse critique*. Communication faite au Centre International de Criminologie comparée, Université de Montréal.
- Dupont, B.** (2001b). *Policing in the information age: Technological Errors of The Past in Perspective. Policing the Lucky Country*. M. Enders et B. Dupont. Leichhardt, Hawkins Press: 31-52.
- Dupont, B. et J. Ratcliffe** (2000). « Juste des punaises sur une carte ? Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle. » *Les Cahiers de la sécurité intérieure* **41**: 229-243.
- John, T. et M. Maguire** (2003). *Rolling out the National Intelligence Model: Key Challenges. Crime Reduction and Problem Oriented Policing*. K. Bullock et N. Tilley. Portland, Willian.
- Kind, S.** (1987). *The Scientific Investigation of Crime*. Harrogate, Forensic Science Services Ltd.
- Locard, E.** (1920). *Enquête criminelle et les méthodes scientifiques*. Paris, Flammarion.
- NCIS** (2000). *The National Intelligence Model*, National Crime Intelligence Service: 42.
- Ratcliffe, J.** (2004). « The Hotspot Matrix: A Framework for the Spatio-Temporal Targeting of Crime Reduction » *Police Practice and Research* **5**(1): 5-23.
- Ribaux, O.** (2004). *Comprendre l'influence des NTIC sur l'évolution de la criminalité et des moyens de lutte: un champ d'étude pour les sciences criminelles. La criminalité économique, ses manifestations, sa prévention et sa répression*, Neuchâtel.
- Ribaux, O. et P. Aepli** (2001). « L'analyse des délits contre le patrimoine et son exploitation dans un cadre opérationnel » *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique* **54**: 131-144.
- Ribaux, O., A. Girod, S. Walsh, P. Margot, S. Mizrahi et V. Clivaz** (2003). « Forensic Intelligence and Crime Analysis » *Probability, Law and Risk* **2**(2): 47-60.
- Ribaux, O. et P. Margot** (1999). « Inference Structures for Crime Analysis and Intelligence Using Forensic Science Data: the Example of Burglary » *Forensic Science International* **100**: 193-210.
- Ribaux, O. et P. Margot** (2003). « Case-Based Reasoning in Criminal Intelligence using Forensic Case Data » *Science & Justice* **43**(3): 135-143.
- Shane, J. M.** (2004a). « Compstat Implementation » *FBI Law Enforcement Bulletin* (June 2004): 13-21.
- Shane, J. M.** (2004b). « Compstat Process » *FBI Law Enforcement Bulletin* (April 2004): 12-21.

Shane, J. M. (2004c). « Comptstat Design » FBI Law Enforcement Bulletin (May 2004): 13-21.

Sheptycki, J. (2004). « Organizational pathologies in police intelligence: Some contributions to the lexicon of intelligence-led policing » European Journal of Criminology 1(3): 307-332.

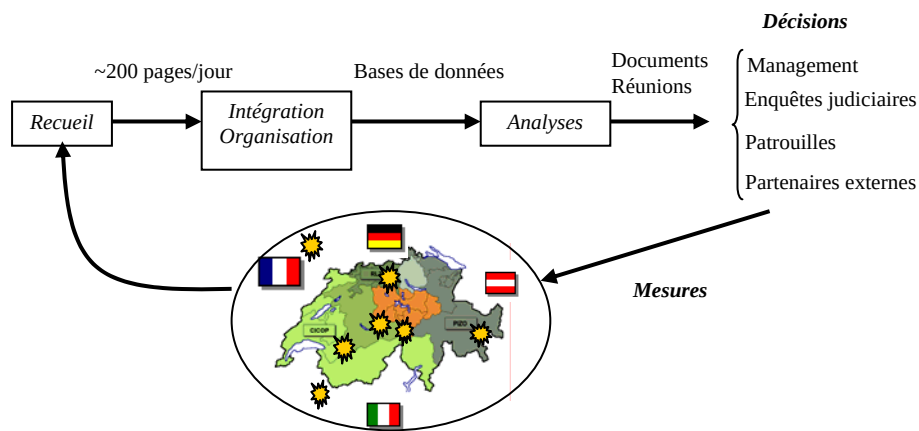


Figure 1: fonctionnement global du système. Plus de 200 pages d'informations qui relatent des activités criminelles sont intégrés dans des bases de données, puis analysées. Les renseignements transmis sous forme de document et de réunions servent de base à un ensemble de décisions tant à un niveau stratégique qu'opérationnel



Les Comités de sécurité publique : un modèle utile et perfectible

Par **Maurice RICHARD**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Initiatives communautaires et grandes politiques uniformes : « Is small still beautiful ? »

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Cette communication démontrera comment les nouvelles structures des Comités de sécurité publique ont amené une nouvelle dynamique de relations dans le cadre de l'adaptation des grandes orientations de sécurité publique et de prévention de la criminalité. Il sera ainsi fait état de l'appréciation des élus sur l'organisation policière et les satisfactions et difficultés qui sont rapportées. En conclusion, quelques recommandations seront formulées afin d'améliorer la coordination des grandes politiques et des réalités locales.

Bonjour mesdames et messieurs,

Une fois de plus j'ai le plaisir de venir discuter de sécurité publique, d'organisation policière et de prévention devant un public de connaisseurs. C'est tout un privilège et je remercie les organisateurs de ce colloque de m'offrir cette occasion.

Maire de la municipalité voisine de Nicolet depuis maintenant ...ans, je peux vous parler des particularités et des caractéristiques communes à bien des municipalités que présente la ville de Bécancour.

En matière de sécurité publique, la ville de Bécancour possède donc des contraintes et des spécificités qui commandent aux personnes responsables de la quiétude du milieu une attention et approche adaptée.

L'invitation que l'on m'a faite de venir ici aujourd'hui est de me prononcer à savoir comment s'assurer que les politiques nationales de prévention ne contredisent pas l'expression de besoins locaux et vice-versa. Comment vous répondre à cette question sans me baser sur mon vécu d'élus municipal au regard des liens que j'entretiens avec la police dite nationale qui dessert le territoire et la population de Bécancour.

Les profondes mutations qui ont marqué la réorganisation des lois sur l'organisation policière et les pratiques de la Sûreté du Québec (communément appelée SQ) au cours des dernières années amènent maintenant les interlocuteurs municipaux à se prononcer sur l'application des grands principes et objectifs de cette réforme au niveau local.

La réorganisation a notamment mené au réaménagement de la carte policière, à la création de comités de sécurité publique, à la mise en vigueur de règlements sur les services policiers de base et à l'application, par la SQ, de la réglementation municipale dans les villes et villages où elle assure les services de police locale.

Pour sa part, le nouveau partage des responsabilités avec les élus municipaux a conduit depuis 1997 à la conclusion d'ententes de services entre les municipalités régionales de comté (MRC) et le ministère de la Sécurité publique. Ces ententes sont maintenant en processus de renouvellement.

En effet, la Loi sur la police de 2000 a amené la Sûreté du Québec à modifier en profondeur ses attitudes et approches avec la population en faisant *l'expérience de la parole, de l'action et de la concertation avec les maires*, comme le soulignait monsieur Florent Gagné, directeur général de la SQ, en 2001 au cours du premier Forum des comités de sécurité publique.

Dans ce même forum, lors d'une présentation, je me prononçais également sur les premières années des comités de sécurité publique. L'imposition par le gouvernement pour les municipalités d'avoir à payer dorénavant pour les services policiers rendus par la police nationale avait choqué les élus municipaux. En plus, la réforme obligeait les maires à participer à cette table de rencontre qui paraissait de prime abord saugrenue, le comité de sécurité publique. Jamais auparavant n'avions-nous eu à se prononcer sur les stratégies de couverture policière et de sécurité publique.

Ces nouveautés, comme je le mentionnais alors, ont fait surgir deux types d'élus : *ceux qui pensent à la police seulement en fonction de chiffres et ceux qui considèrent la sécurité publique comme une police d'assurance, un groupe qui, heureusement, est en croissance.*

Par cette même occasion, je mentionnais quelques ratés des premières expériences vécues avec les comités de sécurité publique. Alors que la SQ publicisait son approche policière de proximité, on assistait à un fort roulement du personnel policier. Cette situation contredisait les principes même de la proximité qui reposent sur un contact individuel et sur la connaissance du milieu. Aussi, l'élu municipal, qui avait maintenant son droit de parole eu égard à la surveillance policière, voulait que le policier joue à peu près tous les rôles. Enfin, l'évolution rapide des activités sociales, bonnes ou mauvaises, exigeait une adaptation rapide aux spécificités locales.

Je constatais à ce moment qu'il y avait une acclimatation à faire entre l'attitude du policier et celui de l'élu. On se devait d'apprendre à connaître les tâches et les responsabilités de chacun dans la perspective de sécurité et de prévention locale.

Si nous revenons aux grandes lignes directrices de la réforme policière du tournant du siècle, nous réalisons qu'elle a été mise de l'avant selon des problématiques autres que celles des besoins locaux à proprement parler. Si d'emblée l'organisation policière doit être pensée et ordonnée pour servir la communauté, la motivation première résidait plus dans la préoccupation de la couverture nationale.

Au chapitre des grandes problématiques de l'organisation policière, on a pu constater que les transformations vécues avaient été dictées principalement par des réformes fiscales. Dans le préambule du livre blanc *Vers une nouvelle carte policière*, on insistait sur le fait que ces transformations ne permettaient pas de faire face avec un maximum d'efficacité à l'évolution de notre criminalité.

Les principales raisons évoquées pour enclencher ce grand bouleversement étaient les suivantes :

- ◆ La fragmentation des organisations policières;
- ◆ L'iniquité dans les niveaux de services offerts;
- ◆ L'instabilité des corps de police;
- ◆ L'inefficience opérationnelle et la question des coûts;
- ◆ Une mise en œuvre complexe de la mission de la Sûreté du Québec;
- ◆ Une transformation plus rapide des organisations criminelles que des organisations policières.

Corollairement, les grands objectifs de la réforme étaient les suivants :

- ◆ Le rehaussement de l'efficacité;
- ◆ Une répartition des ressources mieux adaptées aux besoins;
- ◆ L'établissement d'un partage plus précis des responsabilités;
- ◆ La consolidation de la présence de la SQ sur l'ensemble du territoire;
- ◆ Une amélioration de la lutte à la criminalité surtout organisée;
- ◆ L'adaptation de l'organisation policière à la réforme municipale;
- ◆ Une réforme de l'organisation policière s'appuyant sur un autofinancement.

Vous conclurez sans doute comme moi que les prémisses de cette réorganisation ne visaient pas de prime abord à l'amélioration de la prévention de la criminalité dans nos municipalités.

Encore moins trouvait-on dans les facteurs de cette réforme des lignes directrices en matière de prévention de la criminalité à l'échelle nationale ou locale.

Force est de constater qu'avant le lancement de la *Politique ministérielle en prévention de la criminalité* par le ministre de la Sécurité publique du Québec en novembre 2001, la majorité des activités et des actions en prévention dans le domaine n'étaient pas intégrées dans une planification nationale, ni même régionale ou locale. Ainsi, les multiples actions relevées aléatoirement s'avéraient peu structurées, dans le temps et dans l'espace, et malgré quelques succès, leurs résultats ont souvent été éphémères.

L'implantation graduelle de cette nouvelle politique ministérielle devrait soutenir à moyen terme un mouvement systématique de programmes et de politiques en prévention de la criminalité adaptées et adaptables aux différentes municipalités du Québec.

La venue des comités de sécurité publique dans le paysage municipal québécois a sans contredit créé une nouvelle dynamique de relations permanentes entre la SQ et les élus municipaux. Les comités de sécurité publique offrent une table de rencontre et d'échanges pour discuter des différentes problématiques de la desserte policière à l'échelle territoriale de la MRC. Ces comités donnent notamment aux élus municipaux la possibilité d'exercer un contrôle sur la qualité des services de la Sûreté du Québec sur leur territoire. C'est probablement par ce canal que toute politique nationale en matière de sécurité devrait transiter afin d'être traduite en un vocabulaire «local». Il m'apparaît qu'en l'absence de toutes autres tribunes, le comité de sécurité publique réponde en grande partie aux attentes éventuelles de mise en œuvre de politiques nationales en prévention à l'échelle locale. Je ne prétends pas toutefois que l'ensemble du processus de l'élaboration et de la réalisation des mesures en prévention de la criminalité incombe à ce comité. On pourra aisément imaginer la création locale de table de concertation en la matière qui aurait pour objectif premier de coordonner les actions locales suite à une élucubration des intervenants des comités de sécurité publique, compte tenu que ces derniers représentent les acteurs de premier plan en sécurité publique.

Cependant, l'expérience vécue depuis l'introduction de ces comités a révélé plusieurs insatisfactions de la part des maires.

Depuis les premières années d'existence, les élus locaux souhaitent la création d'outils pour améliorer la communication entre tous les partenaires relativement à la planification des priorités. On recherche également un meilleur partenariat entre les élus locaux et les représentants de la Sûreté du Québec.

Récemment, l'Union des municipalités du Québec réalisait une vaste consultation auprès de ces membres dans le but d'évaluer concrètement leur appréciation au regard de l'organisation policière suite aux réalités de la réorganisation.

Sans entrer dans les détails de cette étude qui affichent clairement l'opinion des maires, je tiens à faire état de certaines sections relatives aux rapports entre élus et représentants de la SQ. Je crois utile de vous présenter ces données dans la mesure où elles nous renseignent sur la qualité de ces relations et vers quoi il faudrait tendre pour les améliorer afin que la table des comités devienne l'endroit de prédilection pour traiter des questions de sécurité publique à l'échelle locale.

Une section de cette étude portait sur l'organisation des services policiers, une autre s'intéressait à la communication entre la municipalité et le corps de police.

En matière d'organisation des services policiers, le niveau de satisfaction des répondants oscillait entre 48 et 55% quant à :

- ◆ La cohérence du plan d'organisation policière en fonction de la nature du territoire à couvrir;
- ◆ La concordance entre les priorités du corps de police qui dessert la municipalité et les priorités des citoyens et des élus municipaux;
- ◆ La consultation des élus par le corps de police en matière d'organisation des ressources policières;
- ◆ La participation des élus municipaux à l'évaluation des activités du corps de police;
- ◆ La répartition des ressources et des équipements sur le territoire de la MRC.

En ce qui regarde la communication entre la municipalité et le corps de police, on note une majorité de répondants qui disent avoir des communications fréquentes et efficaces avec les représentants du corps de police.

En termes d'évaluation de certains aspects des communications pour les municipalités desservies par la SQ, un peu plus de 60% des répondants ont déclaré être satisfaits eu égard à :

- ◆ Le dialogue entre les élus et les représentants de la SQ au sein des comités de sécurité publique de la MRC;
- ◆ La participation de la municipalité avec la SQ et le comité de sécurité publique à l'établissement des priorités locales et régionales de maintien de l'ordre
- ◆ La gestion par le comité de sécurité publique des problématiques locales de sécurité exprimées par le conseil municipal
- ◆ La clarté des responsabilités du comité de sécurité publique au sein de la MRC.

À la lumière de ces faits exprimés, on peut être optimiste à l'idée que les comités de sécurité publique représentent un lieu d'échange et de travail propice à la concrétisation et à l'adaptation de politique nationale de prévention aux particularités locales et ce dans la mesure où continuent de progresser le rapprochement entre élus et policiers.

Je vous remercie.



L'arrondissement au coeur de la sécurité urbaine : rôles et responsabilités des intervenants

Par **Érik SANTANA**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La collaboration entre villes : une réponse concrète à la construction des collectivités plus sûres ?

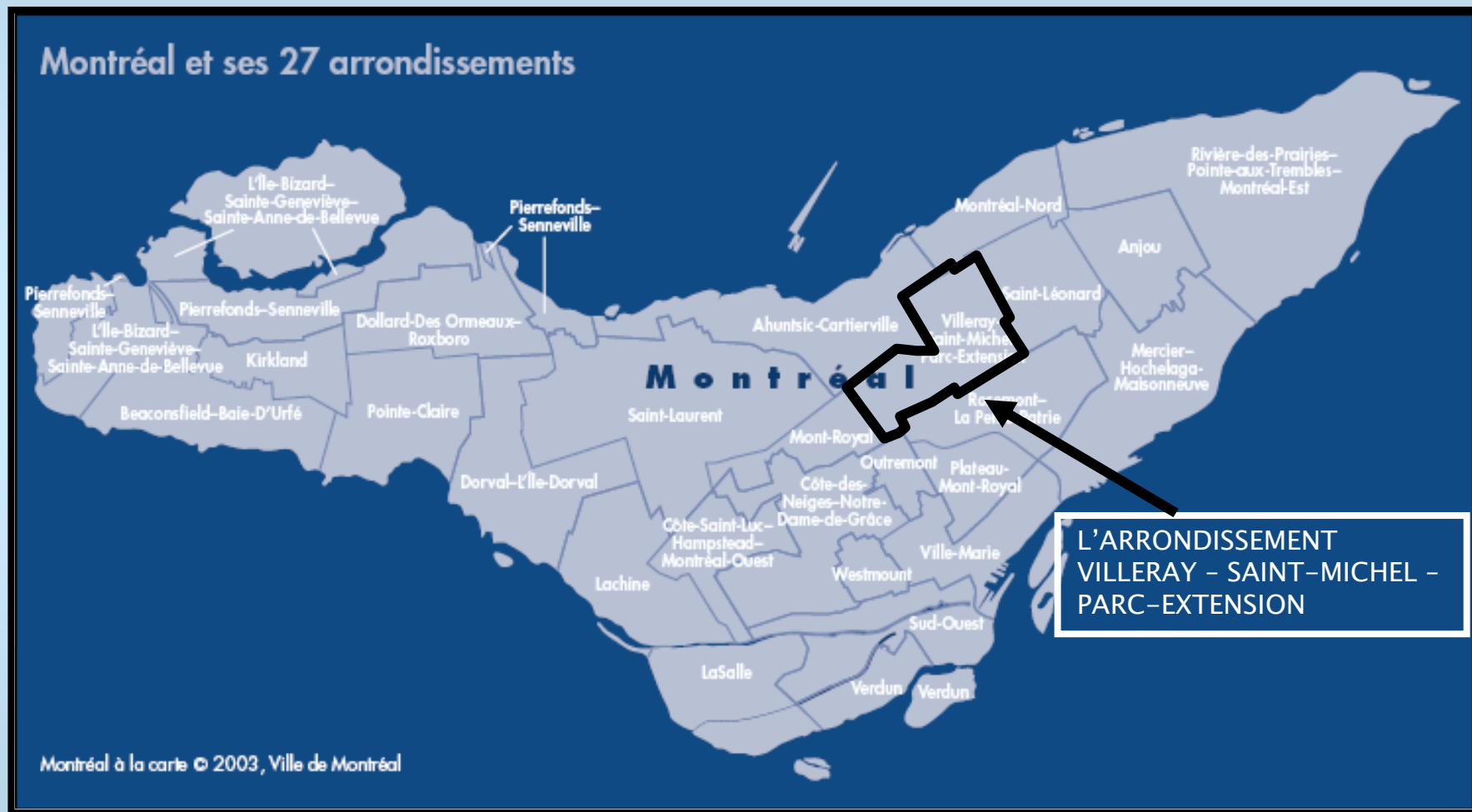
www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Les phénomènes sociaux montréalais: gangs de rue, prostitution, décrochage, toxicomanie, etc., ne sont pas les fruits du hasard et trouvent racines entre autres dans la sous-budgétisation, dans le manque de communication entre certaines institutions gouvernementales que par leurs champs de juridiction en silo, et ont de la difficulté à développer une approche intégrée pour s'attaquer aux phénomènes sociaux actuels. L'expérience de l'arrondissement de Villeray - Saint-Michel - Parc-Extension tend à démontrer que la seule approche convenable est l'intégration de l'ensemble des participants dans la planification ainsi que dans l'exécution de plans d'action autour de la nouvelle entité : l'arrondissement.

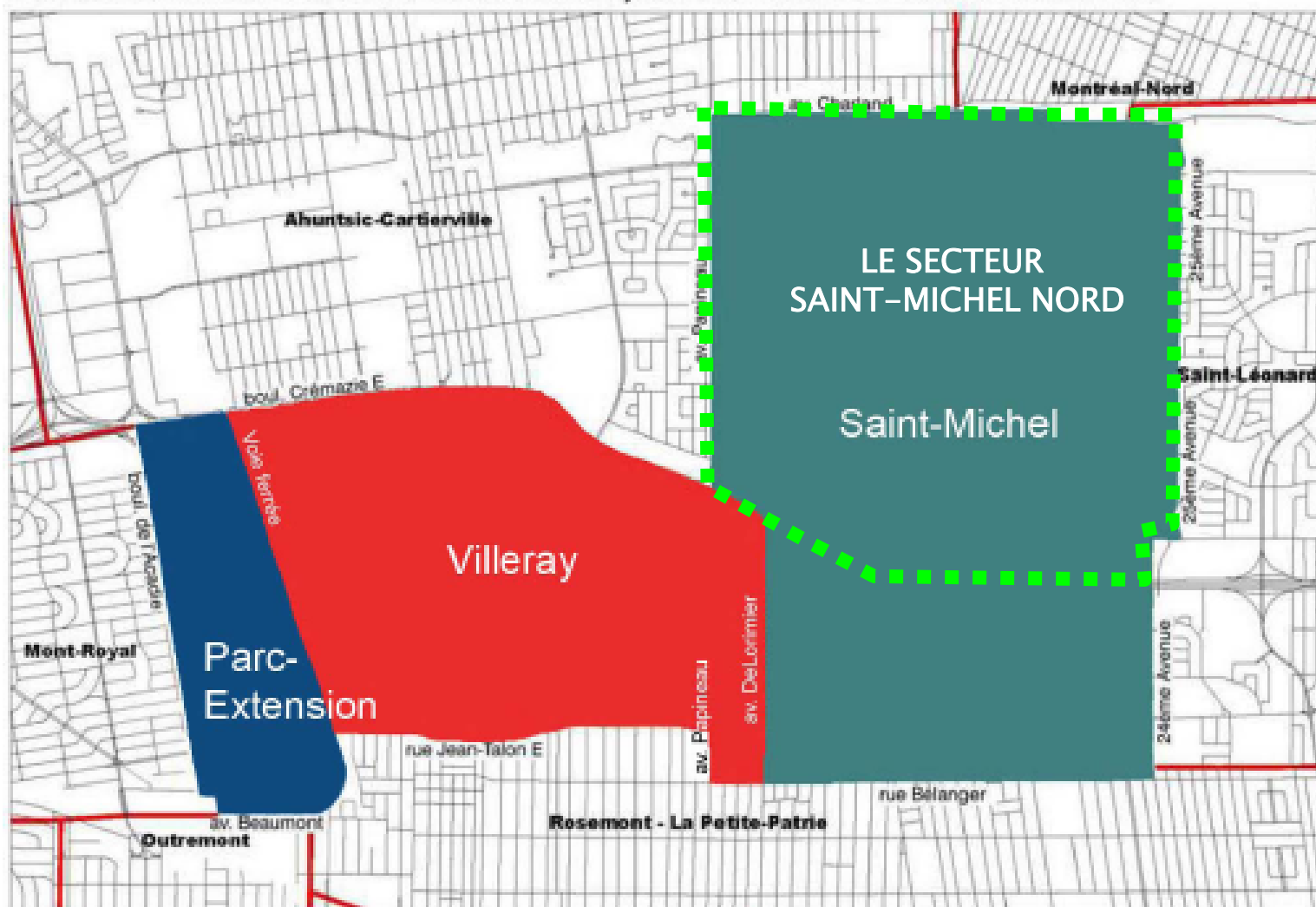
L 'ARRONDISSEMENT AU COEUR DE LA SÉCURITÉ URBAINE:

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

L'ARRONDISSEMENT VILLERAY – SAINT-MICHEL – PARC-EXTENSION



LOCALISATION DES QUARTIERS VILLERAY, SAINT-MICHEL ET PARC-EXTENSION



[illegible]

LE SECTEUR SAINT-MICHEL NORD

UNE QUALITÉ DE VIE

- DIFFICILE
- COMPLEXE
- PROPICE AUX CONFLITS

UN SECTEUR ENCLAVÉ



LA CARRIÈRE FRANCON



LA CARRIÈRE MIRON

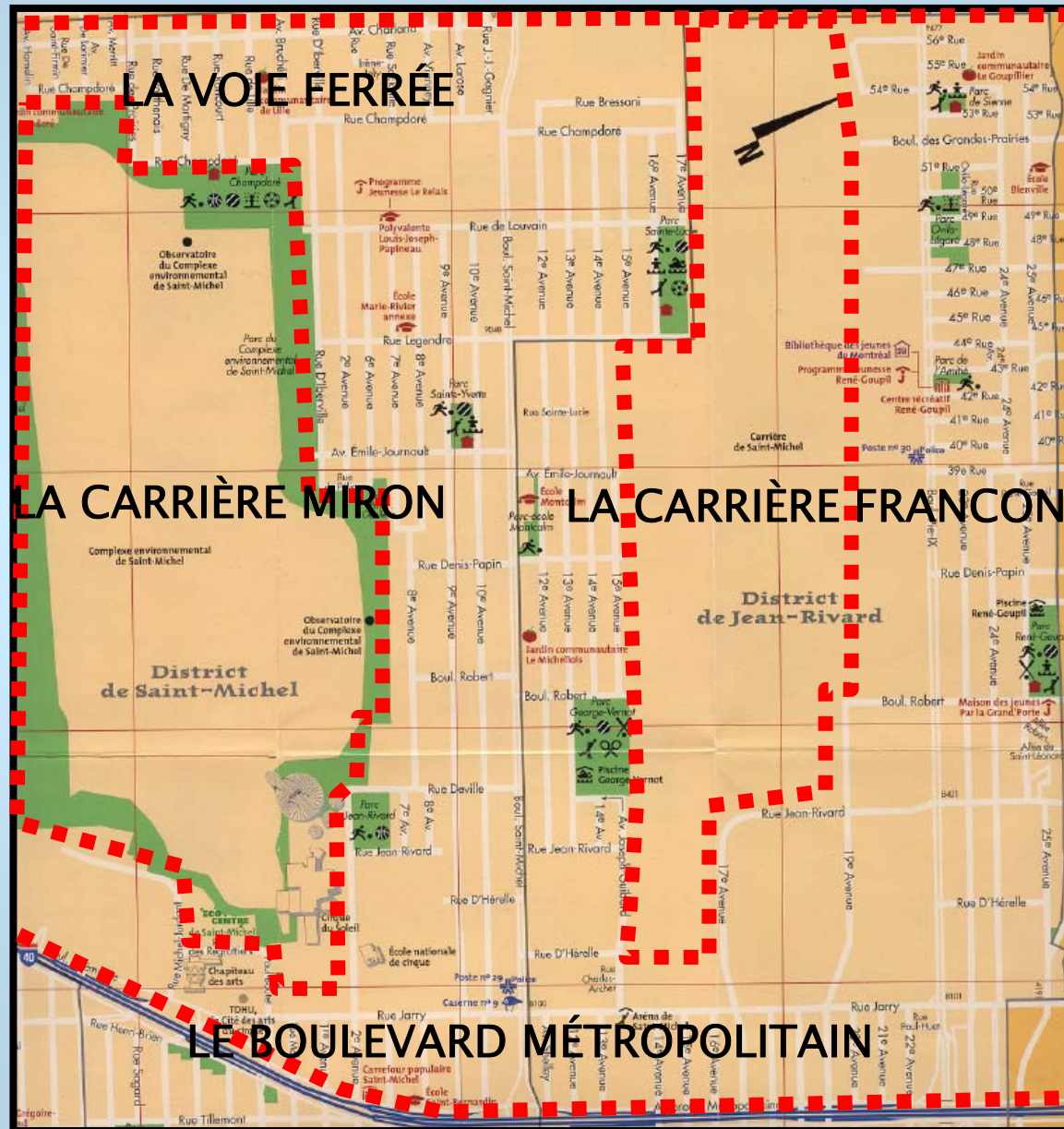


LE BOULEVARD MÉTROPOLITAIN



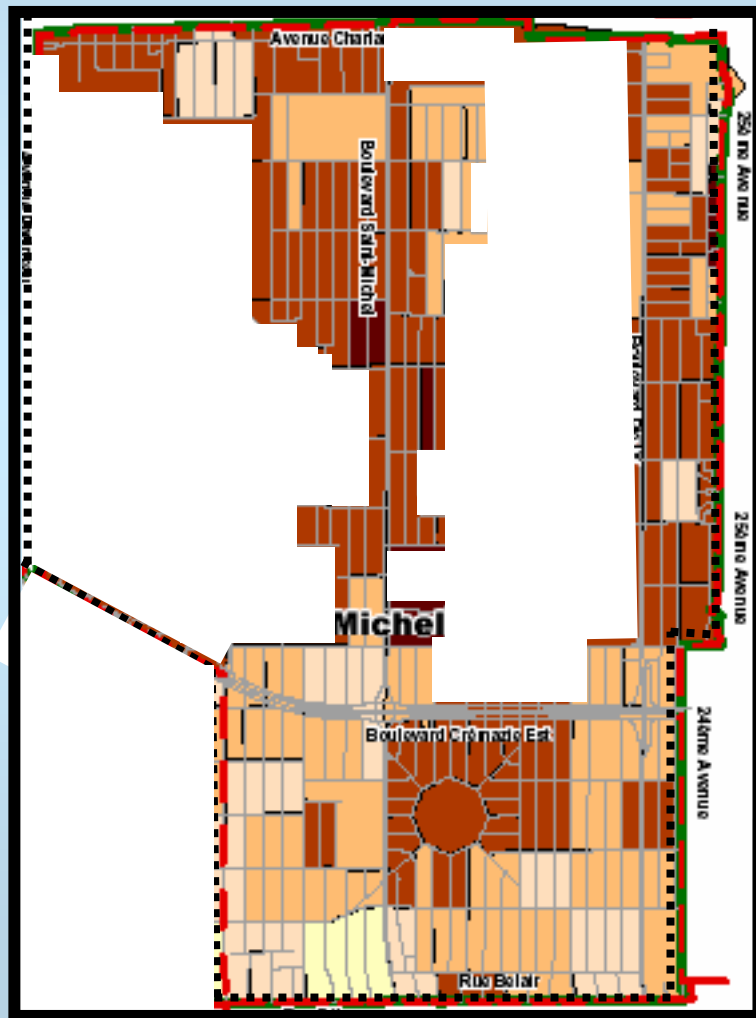
LA VOIE
FERRÉE

UN SECTEUR ENCLAVÉ

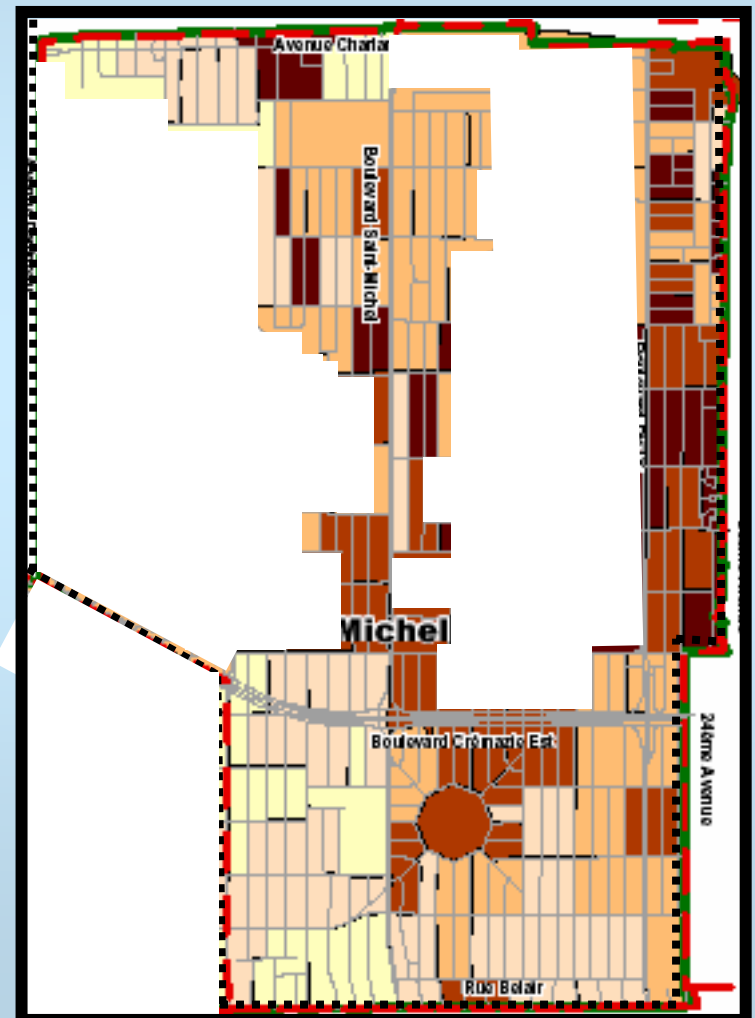


UN SECTEUR: HÉTÉROGÈNE

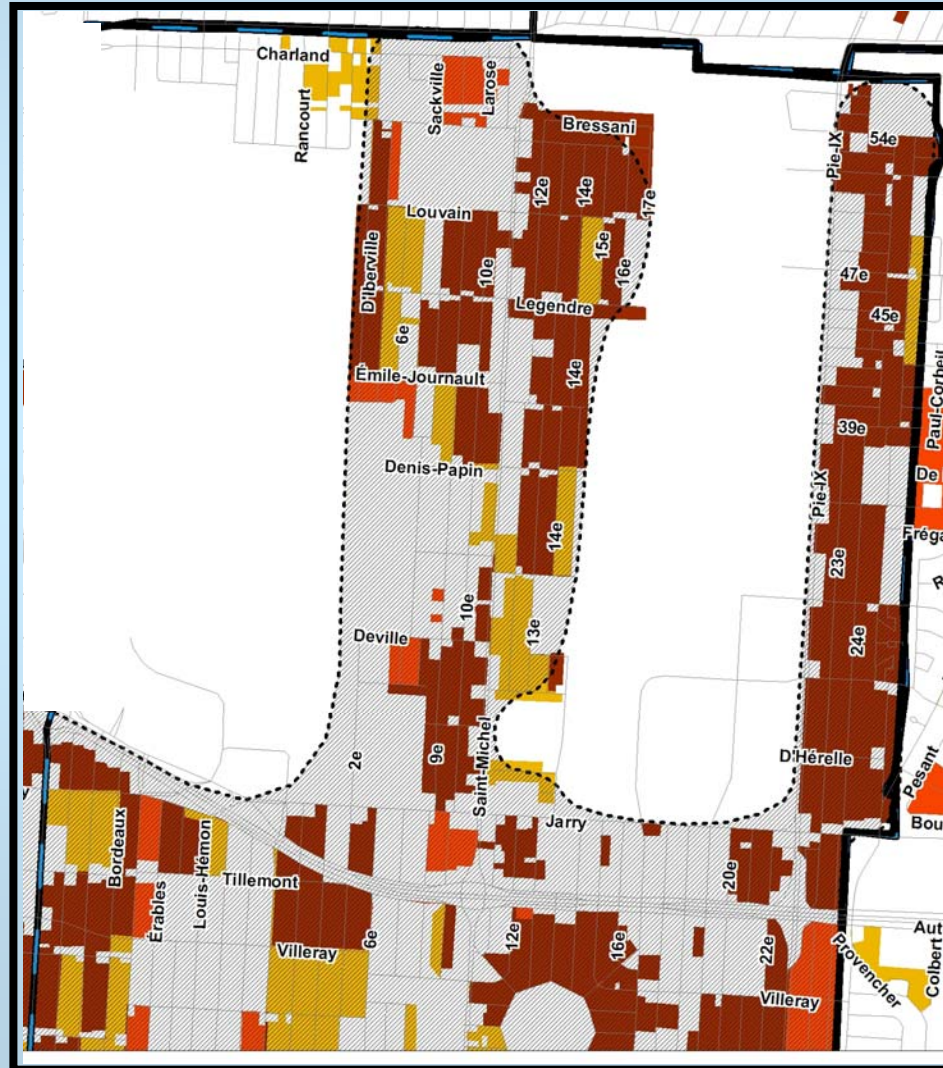
POPULATION IMMIGRANTE



MINORITÉS VISIBLES



NIVEAU DE DÉFAVORISATION: SAINT-MICHEL NORD



NIVEAU DE DÉFAVORISATION:

L'ÉCOLE SECONDAIRE
LOUIS-JOSEPH PAPINEAU
7e SUR 101 ÉCOLES

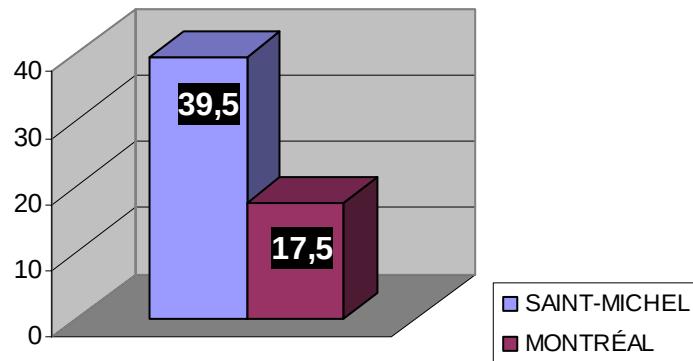
L'ÉCOLE PRIMAIRE BIENVILLE
11e SUR 347 ÉCOLES

L'ÉCOLE PRIMAIRE
SAINT-NOËL-CHABANEL ANNEXE
9e SUR 347 ÉCOLES

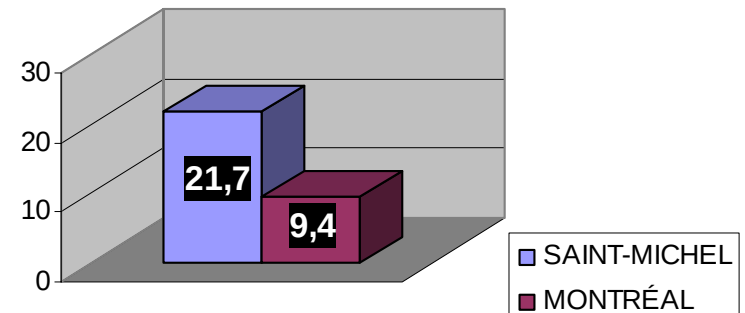


UN SECTEUR DÉFAVORISÉ EN SANTÉ

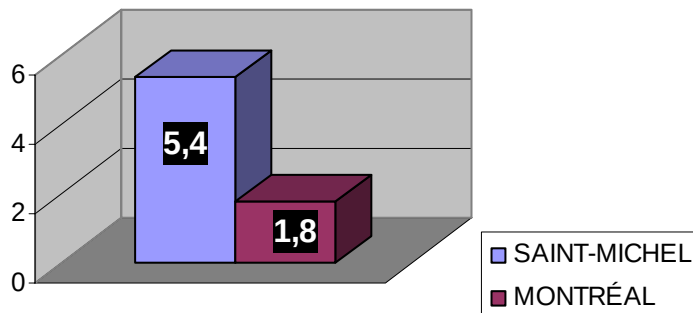
GROSSESSE FEMMES 14 - 17 ANS POUR 1000



TUBERCULOSE POUR 100 000



HÉPATITE B POUR 100 000



UN SECTEUR QUI DÉMONTRE LE NON-RESPECT DE SON ENVIRONNEMENT PHYSIQUE

MALPROPRETÉ CHRONIQUE



DELAISSEMENT DES PROPRIÉTÉS



GRAFFITIS

UN SECTEUR QUI DÉMONTRE DES COMPORTEMENTS AGRESSANTS DANS SON ENVIRONNEMENT SOCIAL

HLM SAINT-LUCIE
STATIONNEMENT / BASKETBALL



UN SECTEUR QUI DÉMONTRE DES COMPORTEMENTS AGRESSANTS DANS SON ENVIRONNEMENT SOCIAL

PARC DE SIENNE



UN SECTEUR QUI VIT LA CRIMINALITÉ ET LA VIOLENCE

Nuits violentes à Montréal

CAROLINE TOUZIN

La nuit de vendredi a été aussi mouvementée que celle de la veille dans les rues de Montréal. En 48 heures, sept agressions armées ont

déroulées les dernières agressions armées, soit Saint-Henri, Saint-Michel et Pointe-Saint-Charles.

La présence policière accrue n'a pas empêché une fusillade d'éclater vers 3 h 05 dans la nuit de vendre-

aucun suspect concernant six de sept agressions armées. Seul un homme de 20 ans comparaitra de main au palais de justice de Montréal sous des accusations de tentative de meurtre et de possession

Lendemain de fusillades dans trois quartiers de Montréal

Des coups de feu ont été tirés en pleine rue dans les quartiers de Saint-Henri, Saint-Michel et Pointe-Saint-Charles jeudi soir.

LOUISE LEDUC

« Moi, c'est fini, je veux partir vivre à la campagne », a lancé hier une rési-

Centre. Puis les policiers sont arrivés en trombe, sommant tout le monde du quartier de rester chez soi. « Ils ne nous disaient pas ce qui arrivait, et il y avait mon petit gars, qui n'était pas à la maison... »

À Pointe-Saint-Charles, comme dans le quartier Saint-Henri, hier, un même bout de phrase en guise d'introduction: « On n'est pas raciste, mais... » Mais quoi? « Mais même nous, qui ne sommes mêlés à aucune gang et qui faisons notre petite affai-

UN SECTEUR QUI CONNAÎT DES TENSIONS AVEC L'AUTORITÉ

« La police accusée de "profilage racial" »

...les policiers patrouillent très régulièrement dans le secteur à cause de la présence fréquente de membres des gangs de rue les Bo-gars et Crack Down Posse (CDP). »

La Presse

Montréal Plus, lundi 15 septembre 2003, p. E1

UN SECTEUR QUI CONNAÎT DES TENSIONS AVEC L'AUTORITÉ

« Le Service de police défend ses interventions dans Saint-Michel

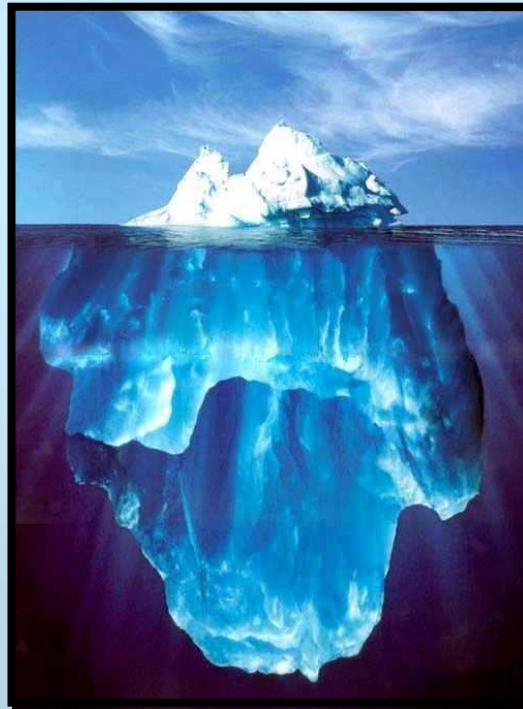
C'EST À LA demande de citoyens de l'arrondissement de Saint-Michel qui se plaignent d'avoir été agressés ou insultés dans la rue que les policiers de Montréal ont fait plusieurs interventions dans ce quartier multiculturel du nord-est de la métropole. »

La Presse

Montréal Plus, mardi 16 septembre 2003, p. E1

UN SECTEUR DE DÉFIS

L'ANALOGIE DE L'ICEBERG



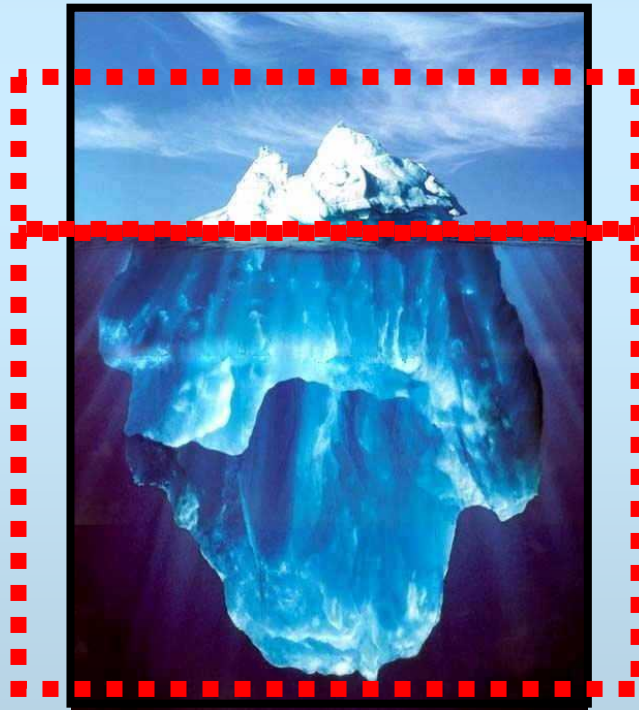
UN SECTEUR DE DÉFIS

L'ANALOGIE DE L'ICEBERG

DES DÉFIS

- FACILES À VOIR ET À RECONNAÎTRE

- GANGS DE RUE
- TOXICOMANIE
- PROSTITUTION
- VANDALISME / GRAFFITI
- MALPROPRETÉ
- DÉTÉRIORATION DES ESPACES PUBLICS
- DÉTÉRIORATION DES LOGEMENTS



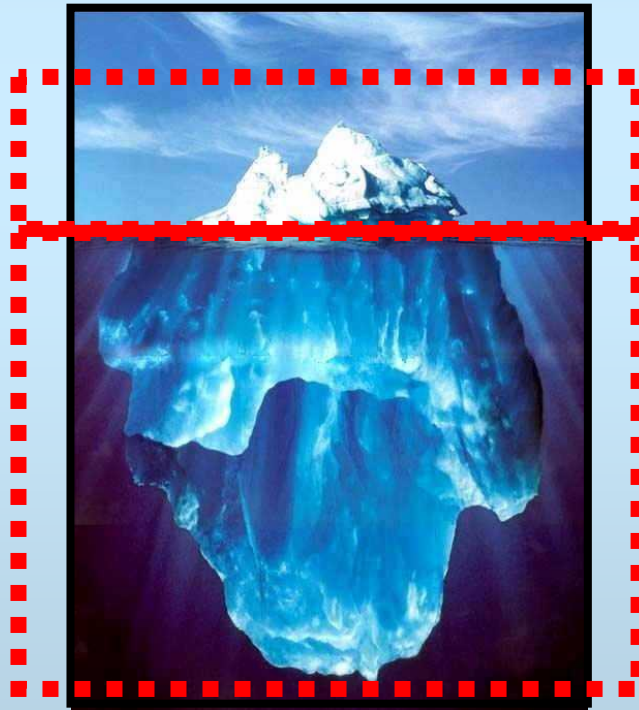
DES DÉFIS

- À LA BASE DE LA PROBLÉMATIQUE

- INCIVILITÉS
- DÉCROCHAGE
- CHÔMAGE
- GROSSESSE PRÉCOCE
- ANALPHABÉTISME
- EXCLUSION
- OISIVETÉ
- MAUVAISE NUTRITION

DES DÉFIS D'ÉQUILIBRE

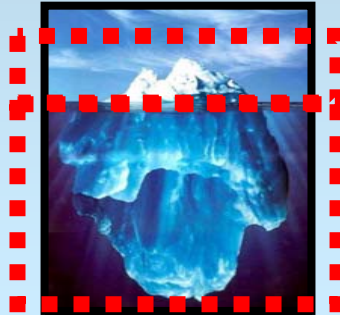
**LA RÉPRESSION:
POUR COUPER
LES IRRITANTS
PLUS VISIBLES**



**LA
PRÉVENTION:
POUR RÉDUIRE
LES CAUSES À LA
BASE**

UN DÉFI DE MULTIPLES INTERVENANTS ET JURIDICTIONS

- GANGS DE RUE
- TOXICOMANIE
- PROSTITUTION
- VANDALISME / GRAFFITI
- MALPROPRETÉ
- DÉTERIORATION DES ESPACES PUBLICS
- DÉTERIORATION DES LOGEMENTS



- INCIVILITÉS
- DÉCROCHAGE
- CHÔMAGE
- GROSSESSE PRÉCOCE
- ANALPHABÉTISME
- EXCLUSION
- OISIVETÉ
- MAUVAISE NUTRITION

MUNICIPAL

- TRAVAUX PUBLICS
- AMÉNAGEMENT URBAIN
- CULTURE, SPORTS ET LOISIRS
- POLICE
- INCENDIE

PROVINCIAL

- SANTÉ / SOCIAL
- ÉDUCATION
- SÉCURITÉ PUBLIQUE
- JUSTICE / PÉNAL
- IMMIGRATION
- CULTURE
- AFFAIRES MUNICIPALES

FÉDÉRAL

- IMMIGRATION
- CITOYENNETÉ
- CRÉATION D'EMPLOIS
- JUSTICE / PÉNAL
- SANTÉ

COMMUNAUTAIRE ET PRIVÉ

- ORGANISMES
 - SOCIAUX
 - SPORTS ET LOISIRS
 - CULTURELS
 - ETHNO CULTURELS
 - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
 - SÉCURITÉ
 - FONDATIONS ET CHARITÉ

FÉDÉRAL



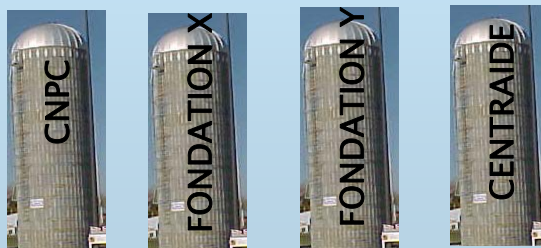
PROVINCIAL



MUNICIPAL



INSTITUTIONNEL ET PRIVÉ



DES JURIDICTIONS EN SILO

- POLITIQUES
- PRIORITÉS
- PROGRAMMES
- OBJECTIFS
- RESSOURCES
- PROCÉDURES
- HIÉRARCHIE

MULTIPLES INTERVENANTS ET JURIDICTIONS:

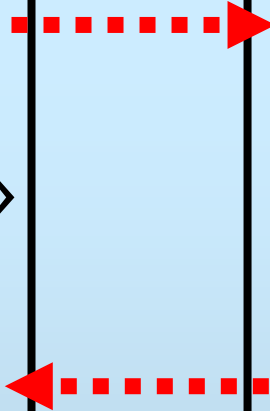
LA GESTION DES TENSIONS: VERS UN CAS DE CONFRONTATION

« La police
accusée de
"profilage racial" »

La Presse
Montréal Plus, lundi
15 septembre 2003, p. E1

« Le Service
de police défend
ses interventions
dans Saint-Michel »

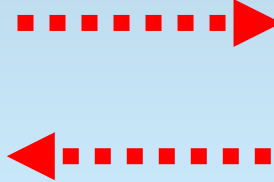
La Presse
Montréal Plus, mardi
16 septembre 2003, p. E1



MULTIPLES INTERVENANTS ET JURIDICTIONS:

LA GESTION DES PROBLÈMES PAR JURIDCTION

« La police
accusée de
"profilage racial" »



« Le Service
de police défend
ses interventions
dans Saint-Michel »

VS

LA GESTION DE L'ENSEMBLE DE L'ICEBERG

- GANGS DE RUE
- TOXICOMANIE
- PROSTITUTION
- VANDALISME /
GRAFFITI
- MALPROPRETÉ
- DÉTÉRIORATION DES
ESPACES PUBLICS
- DÉTÉRIORATION DES
LOGEMENTS



- INCIVILITÉS
- DÉCROCHAGE
- CHÔMAGE
- GROSSESSE PRÉCOCE
- ANALPHABÉTISME
- EXCLUSION
- OISIVETÉ
- MAUVAISE NUTRITION

VERS LA PRÉVENTION:



DEVANT UNE SITUATION DE CONFRONTATION
LA POLICE, LES GROUPES DU MILIEU ET LES
DIVERS SERVICES SE RENCONTRENT POUR
DEVENIR UNE TABLE MULTIDISCIPLINAIRE

MUNICIPAL

- SPVM Commandant PDQ 30
- Tandem
- Omhm
- Sports, Loisirs et développement social
- Éco-quartiers

PROVINCIAL

SCOLAIRE

- Directrice adjointe École St-Noël-Chabanel
- Directeur École Louis-Joseph-Papineau
- Directeur École Joseph-François-Perrault

SANTÉ / SOCIAL

CLSC St-Michel

COMMUNAUTAIRE ET PRIVÉ

- Comité de sécurité et qualité de vie
- Maison des jeunes par la Grand'porte
- La petite maison
- Mon Resto
- Au Relais Jeunes-mères
- Centre de loisirs René-Goupil
- Maison d'Haïti
- Comm. Chrétienne St-René-Goupil
- La Perle retrouvée Association culturelle haïtienne
- Tandem
- Éco-quartiers

UN PLAN CONCERTÉ

DEVANT UNE SITUATION DE
CONFRONTATION LA POLICE, LES
GROUPE DU MILIEU ET LES DIVERS
SERVICES SE RENCONTRENT POUR
DEVENIR UNE TABLE MULTIDISCIPLINAIRE

Plan d'action HLM Saint- Michel nord
et voisinage pour l'année 2004
suite aux événements de l'été 2003
« Dossiers Gangs de rue »
Février 2004

Axes d'intervention	Objectifs
Sensibilisation et éducation	• Accroître la connaissance du milieu et des enjeux liés aux problématiques vécues par les familles et les jeunes • Mieux faire connaître les ressources mises à la disposition des familles et leur permettre de mieux les utiliser
Convivialité et solidarité	• Développer les liens de solidarité intergénérationnels et interculturels entre les résidents du Hlm avec la collaboration des organismes du milieu • Développer, chez les résidents, un sentiment d'appartenance à leur milieu de vie
Sécurité et sentiment de sécurité	• Développer de nouveaux moyens d'accroître la sécurité des résidents du voisinage
Appropriation des actions et diffusion	• Assurer un meilleur accès et une meilleure circulation de l'information à l'intérieur du HLM • Accroître la connaissance mutuelle et favoriser les liens entre les principaux acteurs du milieu • Assurer un rayonnement des actions et une diffusion des résultats obtenus
Prise en charge	• Favoriser l'engagement des citoyens dans la recherche de solutions • Susciter et soutenir la mobilisation des locataires

VERS UNE SYNERGIE DE MULTIPLES INTERVENANTS ET JURIDICTIONS

Axes d'intervention	Organismes
Sensibilisation et éducation	▪Centre de loisirs René-Goupil ▪CLSC St-Michel ▪Comm. Chrétienne St-René Goupil ▪Écoles du voisinage ▪Éco-quartiers ▪Au Relais Jeunes-mères ▪Maison d'Haïti ▪Maison des jeunes ▪Mon Resto ▪Omhm ▪SPVM ▪Ville de Montréal, Loisirs et développement communautaire
Convivialité et solidarité	▪Centre de loisirs René-Goupil ▪Maison des jeunes ▪Mon Resto ▪Omhm ▪CLSC St-Michel ▪Comm. Chrétienne ▪Écoles du voisinage ▪La petite maison par la Grand'porte
Sécurité et sentiment de sécurité	▪Centre de loisirs René-Goupil ▪Comité de sécurité et qualité de vie ▪Maison des jeunes ▪Mon Resto ▪Tandem ▪Écoles du voisinage ▪Omhm ▪Spvm ▪Ville de Montréal, Loisirs et développement communautaire
Appropriation des actions et diffusion	▪Maison des jeunes ▪Mon Resto ▪Omhm ▪Ville de Montréal, Loisirs et développement communautaire ▪CLSC St-Michel ▪Comité de sécurité et qualité de vie ▪Écoles du voisinage ▪La petite maison par la Grand'porte
Prise en charge	▪Mon Resto ▪Omhm ▪Ville de Montréal, Loisirs et développement communautaire ▪Animatrice de milieu ▪CLSC St-Michel ▪Écoles du voisinage ▪Groupes du voisinage

L'ARRONDISSEMENT:

UN ACTEUR

QUI ASSURE DES SERVICES

ESSENTIELS À LA QUALITÉ DE VIE

ARRONDISSEMENT
VILLERAY – SAINT-MICHEL – PARC-EXTENSION
SERVICES DE L'ARRONDISSEMENT

DIRECTEUR
GÉNÉRAL

DIRECTEUR DE
L'ARRONDISSEMENT

CONSEIL
D'ARRONDISSEMENT

AFFAIRES PUBLIQUES
ET GREFFE

TRAVAUX PUBLICS

CULTURE, SPORTS LOISIRS
ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL

SERVICES
ADMINISTRATIFS

AMÉNAGEMENT URBAIN
ET SERVICES AUX
ENTREPRISES

SERVICE DE LA POLICE

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE

L'ARRONDISSEMENT:

- DES SERVICES DE PROXIMITÉ
- MULTIPLES POINTS DE SERVICE
- VISIBILITÉ
- REPRÉSENTANTS ACCESSIBLES



DES ACTIONS CIBLÉES

RÉAMÉNAGEMENT DES PARCS ET INSTALLATIONS DE SPORT

PARC OVILA-LEGARÉ:

- PARC
- TERRAINS DE BASKETBALL

PARC JEAN-RIVARD:

- PARC
- TERRAINS DE BASKETBALL

PARC RENÉ-GOUPIL:

- TERRAINS DE JEUX
- TERRAINS DE BASKETBALL
- TERRAIN DE SOCCER

PARC DE-SIENNE

- TERRAINS DE JEUX
- PATAUGEOIRE

PARC SAINTE-LUCIE

- CHALET
- PISCINE

PARC CHAMPDORÉ

- TERRAINS DE JEUX
- TERRAIN DE BASKETBALL
- TERRAIN DE BOCCE
- CHALET

ÉTUDE DE FAISABILITÉ

POUR L'AMÉLIORATION
DE DEUX CENTRES
DE SPORTS ET LOISIRS



DES ACTIONS CIBLÉES

RÉAMÉNAGEMENT DES PARCS ET INSTALLATIONS DE SPORT

PARC RENÉ-GOUPIL: • TERRAIN DE SOCCER



DES ACTIONS CIBLÉES

IMPLANTATION DE NOUVELLES ACTIVITÉS EN CONCERTATION
AVEC LES INTERVENANTS DU SECTEUR

• ANIMATION DE BASKETBALL STRUCTURÉE (NON-RECURRENT)



AUX PARCS:

- RENÉ-GOUPIL
- OVILA-LEGARÉ
- JEAN-RIVARD
- CHAMPDORÉ



DES ACTIONS CIBLÉES

IMPLANTATION DE NOUVELLES ACTIVITÉS EN CONCERTATION
AVEC LES INTERVENANTS DU SECTEUR

- **FORMATION EN LEADERSHIP (NON-RECURRENT)**

40 JEUNES IMPLIQUÉS

- **ATELIER DE CRÉATION ARTISTIQUE (NON-RECURRENT)**

50 À 60 JEUNES ADULTES IMPLIQUÉS

- **BASKETBALL LIBRE (NON-RECURRENT)**

35 À 45 JEUNES ET JEUNES ADULTES IMPLIQUÉS

DES ACTIONS CIBLÉES

IMPLANTATION DE NOUVELLES ACTIVITÉS EN CONCERTATION
AVEC LES INTERVENANTS DU SECTEUR

- **FORMATION ET ORIENTATION EMPLOI EN MILIEU SPORTIF (NON-RECURRENT)**

25 À 30 JEUNES ADULTES IMPLIQUÉS

- **SOUTIEN À LA MAISON DES JEUNES (NON-RECURRENT)**

50 À 60 JEUNES IMPLIQUÉS

L'ARRONDISSEMENT:

RESSOURCES NON-RECURRENTES

(INSTABLE, INTERVENTIONS FRAGILES)

- **CONTRAT DE VILLE**

- 8 PROJETS

- 229 000 \$

- **PROGRAMME DE RENOUVEAU URBAIN**

- 2 PROJETS

- 48 000 \$

- **ENTENTE VILLE MRCI**

- 2 PROJETS

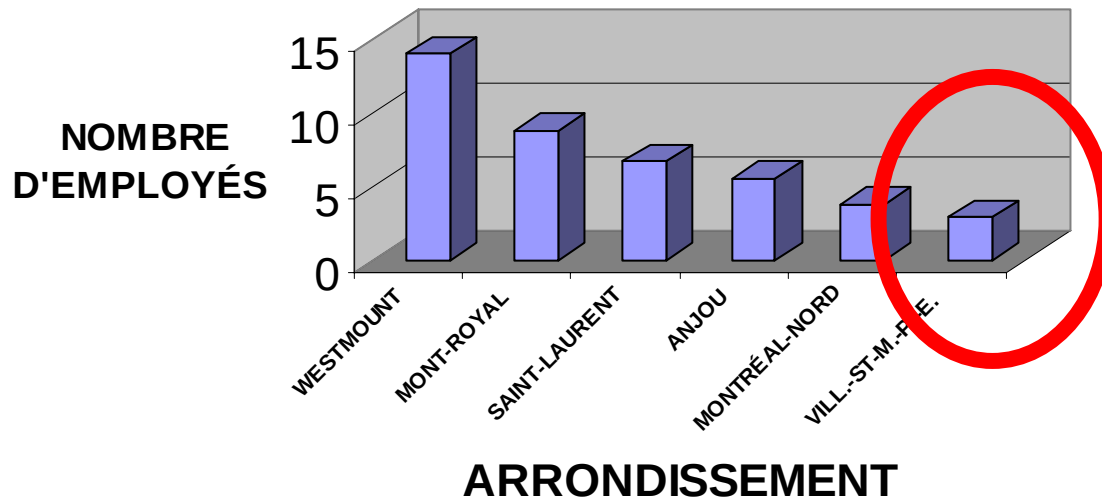
- 35 000 \$

L'ARRONDISSEMENT

RESSOURCES RÉCURRENTES:

- INSUFFISANTES
- RÉPARTITION INÉQUITABLE

EMPLOYÉS POUR 1000 RÉSIDENTS



L'ARRONDISSEMENT:

DES POUVOIRS ET UNE AUTORITÉ LIMITÉE

- **NE CONTRÔLE PAS LE MONTANT DU BUDGET ANNUEL ET RÉCURRENT ACCORDÉ PAR LE CONSEIL MUNICIPAL**
- **NE PEUT PAS INTERVENIR DIRECTEMENT AUPRÈS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAL**
- **NE PEUT PAS INTERVENIR DIRECTEMENT AUPRÈS DES ORGANISMES EXTERNES**

L'ARRONDISSEMENT:

- **MAINTIEN D'UNE SYNERGIE EXTERNE**
- **PROMOTION D'UNE SYNERGIE INTERNE**

PROMOTION D'UNE SYNERGIE INTERNE

**UN GROUPE DE TRAVAIL MULTIDISCIPLINAIRE
DANS LE SECTEUR SAINT-MICHEL NORD**

- TRAVAUX PUBLICS
- CULTURE, SPORTS, LOISIRS ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL
- AMÉNAGEMENT URBAIN ET SERVICES AUX ENTREPRISES
- SERVICE DE LA POLICE
- SERVICE SÉCURITÉ INCENDIE
- OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

EN CONCLUSION:

DES PISTES À SUIVRE

DES PISTES À SUIVRE

- FORMATION DES EFFECTIFS DES SERVICES DE PROXIMITÉ
 - POUR TRAVAILLER ENTRE MULTIPLES JURIDICTIONS
 - EN FAISANT LES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES AUX DIVERSES POLITIQUES, AUX PRIORITÉS ET AUX OBJECTIFS
- FORMATION DES EFFECTIFS DE DIRECTION ET D'ENCADREMENT
 - POUR SUPPORTER LES EFFECTIFS DES SERVICES DE PROXIMITÉ
 - POUR LEUR PERMETTRE DE TROUVER DES SOLUTIONS « TERRAIN »

DES PISTES À SUIVRE

AFIN D' ASSURER LA CONTINUITÉ À LONG
TERME DES DÉMARCHES DE PRÉVENTION

- IL FAUT OBTENIR LA COMPLICITÉ ET LE
SUPPORT « ENGAGÉ » DES AUTORITÉS
POLITIQUES MUNICIPALES
 - DE L'ARRONDISSEMENT
 - DU COMITÉ EXÉCUTIF
 - DU MAIRE DE LA VILLE

MERCI DE VOTRE ATTENTION



Bottom-Up Meets Top-Down: State Policy within a Nodal Framework

Par **Clifford SHEARING**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les dimension cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile

www.cicc.umontreal.ca

***Résumé:** The paper explores the history of a multi-tiered policing approach within South Africa through a series of twists and turns of state policy and the engagement of the international community, local community initiatives and academics. It uses this case study to explore policy formation and implementation. It challenges thinking that focuses exclusively on state policy formation and state supported initiatives in favour of a more nodal approach. The paper takes up arguments developed by Braithwaite and Drahos in their monumental Global Financial Regulation on "model mongering" and "model modelling".*

Introduction

I have been asked to talk today about a project in South Africa that relates police and citizens knowledge and capacities – a critical feature of the over all theme of this conference, the police and the citizens. This project also relates directly to the theme of this session -- to explore hidden dimensions of the production of security. To do so I will be locating the project within the context of police-citizen partnerships. Exploring the nature of such partnerships is a useful way of identifying and exploring hidden dimensions in policing. In particular examining partnerships can reveal hidden dimensions of discretion, that is, decision making that may not be obvious but may be very consequential in shaping policing outcomes.

My argument will be that there are two principle ways in which policing partnerships have been established. The better known of these are police-led partnerships. Less well known but as, or more important, are corporate-led partnerships. After briefly canvassing these will then argue that recognizing these two forms of partnerships opens up possibilities for more equal partnerships between police and citizens that are worth pursuing.

Community Policing

Police organizations have always recognized that they cannot do the job of policing alone. They require the assistance of citizens. To get this assistance the police have for a very long time established partnerships of one kind or another with citizens to help them exercise their responsibilities.

Recently, as Wes noted yesterday, police have been seeking the assistance of citizens both:

- To help them get the job of policing done, and
- To help them to be policed in ways that respond to local concerns and priorities.

I am not going to say anything more about this as Wes has already done a splendid job of outlining what has been happening under the sign of community policing.

Corporate-led Partnerships

In addition to, and at the same time as, these police-led partnership initiatives have been taking place another set of developments have also been occurring that have been creating policing partnerships between police and citizens.

While these developments have been not draw as much attention at the policy level they have been no less important.

What has happened is that citizens, especially business corporations, have quietly begun taking responsibility for their own policing and building partnerships with the police to support them.

The most visible, but not the only, way in which citizens have done this has been by hiring private security. A principal motivation for this has been their desire to ensure that their policing responds to their local concerns and priorities.

These developments have created citizens, especially corporate citizens, as policing authorities in their own right. One of the domains in which corporate authorities have engaged in their own policing has been on mass private property. What I have in mind in speaking of mass private property are places like residential gated

communities, large recreational complexes, large shopping malls and industrial estates.

This set of developments has been perfectly legal. Indeed our laws, and by implication our governments, have facilitated and encouraged these developments. The areas of law that have been most important in doing so have been property and contract law.

Although citizens can, and do, hire private security as individuals, their employers are primarily corporations. Accordingly, in speaking about private security here I am going to use the term “corporate security”.

The police have by and large responded very positively to requests for assistance by corporate security, despite their wariness about it. They have done so because the law, in this case the criminal law, has required them to do so.

In responding to requests by corporate security for assistance the police have worked with corporate security to create extensive networks of corporate-police partnership that have been every bit as consequential in shaping policing as community policing.

A central feature of these partnerships that distinguishes them from those established under the sign of community policing is that they have been not been police-led. The initiative has typically come from corporations. Further, and more importantly, discretionary decisions as to how policing will take place lie primarily with corporations and not with the police.

Examples of these police-corporate partnerships can be found everywhere.

Let me provide just two. One example is the sort of partnerships that the police and corporate security have developed to keep people who corporate security regard as undesirable persons off their property by issuing banishment orders. If these orders are violated call security call the police to enforce trespass laws to support them. In this partnership it is not the police who decide who should be banished but corporate security.

A second example is the way in which the private security, within the financial sector, engages the police to prosecute some, but only some, offenders. The discretion as to who is to be prosecuted and taken through the courts is made primarily by corporate security and not the police.

These corporate-police partnerships have worked, and are working, to change the nature of policing and the police role within it. The movement here has been in the opposite direction to what has been happening with community policing. What has been particularly important has been a narrowing of the police role and mandate as

well as a narrowing of police discretion. The police in these partnerships operate primarily as the law enforcement arm, as it were, of corporate security. This is a trend is likely to continue and one that we should be a cause for concern both within the police and more widely.

The Problem

Why be concerned?

There are many worrying features of these developments. One of these is that with corporate security one particular section of the population, the well to do, has been able to gain greater control over the nature of policing than other sectors. Another is that they have been able to use this control to steer policing in ways that favour their own interests and concerns over more general ones. In doing this they have been able to gain considerable control over the police and compel them to act in ways that favour there interests and concerns.

There is, of course, nothing wrong with communities having a greater say in the nature of their policing. Indeed this is precisely what the police have sought to promote through community policing and is one of the reasons why community policing has garnered the support it has. Problem arises, however, when this greater degree of control is not distributed equally and when partisan concerns are not adequately balanced against more general, public ones.

These problems are not simply ones that that exist in relation to corporate security. In many countries popular policing initiatives have developed that are as bad, and in many cases worse. Like corporate security popular policing initiatives often work to promote the interests of particular groups at the expense of others. Here rather than engage the police in partnerships, the police are often excluded from areas that are controlled by a variety of local organizations and warlords. Two countries that I am currently doing research in that have precisely these problems, albeit for very different reasons, are Northern Ireland and South Africa. In South Africa the questions surrounding corporate security that I have raised are also very important.

The twin problems of promoting equality and protecting the public interest, that both corporate security and popular policing raise, are ones the police don't have to wait for others to address but can do something about themselves directly. They can do this by shaping police-citizen partnerships in ways that address them.

To illustrate how this I want to outline briefly a very simple and practical initiative of the South African Police Service within one of their policing districts that responds to both of these concerns. While it does so in relation to popular policing it opens up wider possibilities.

Before I go further let me say that my intention is not to promote what the South African Police Service are doing as a concrete model that can be applied in any context. Rather I am using it to demonstrate that very practical things can be done and to use the South African example as a way of generating thinking that might lead to other equally practical possibilities.

One quick further caveat. This initiative is not the only initiative of its kind. Similar, though not identical things have happened elsewhere both inside and outside community policing. This initiative nonetheless has some interesting features that suggest interesting possibilities for building policing partnerships.

A South African Experiment

The immediate motivation that prompted the District Police Commissioner in South Africa to engage in this initiative was an organizational one. Within his police district smaller local police stations had been closed in favour of fewer regional stations that had been opened to replace them to save police resources. While this had led to organizational benefits it has also caused political problems as the communities and their politicians were disappointed at the station closures. The Commissioner was thus interesting in finding ways of recreating a police presence in these communities but at much less cost than the cost of a police station. A more general background concern was his concern with popular policing initiatives, which were often violent as well as partisan. Removing a police presence from these areas, while organizationally sensible, had created greater space for these popular policing initiatives to flourish.

In response to these problems, the Commissioner turned to a local citizen-based, but highly regulated, dispute-resolution programme for help. This programme operated through local Peace Committees that gathered together members of the community to resolve disputes. They did so by creating a forward-looking solution that would reduce the likelihood of the dispute reoccurring. These Peace Committees also operated a preventative programme in which they attempted to respond to more generic problems within the community. A key feature of the regulatory structure of Peace Committees was that they prohibited the use of force.

The Commissioner figured that as much of the work that done by the police at the local level concerned disputes it would be possible, through a partnership with Peace Committees, to reintroduce a police presence back into the community with only a fraction of the case load and for a fraction of the cost. He also figured that by partnering with a highly regulated local body that was explicitly concerned with acting in ways that would promote the public interest he would be able to do something that would reduce the influence of problematic popular policing initiatives.

A final feature of the Peace Committees that attracted the Commissioner was the fact that they engaged in what Jean-Paul Brodeur yesterday called “knowledge-based policing”. They did this by keeping, and then reviewing, statistics on cases they dealt with as well as through surveys of the community and exit interviews with people who attended their gatherings.

After some negotiation it was decided that local police stations would not be reopened but the old police station building would be used to reopen what have been called Community Peace Centres. Within these Centres the police and Peace Committees work together, as two policing agencies, to provide a policing service that covers a wide range of issues. They divide cases between themselves initially on the basis of a choice that complainants make about whether they would like a formal or an informal resolution of their issue. Cases may be cross-referred once more is known about them if this seems sensible.

The police and the Peace Committees share statistics and have regular meetings to consider problems about how they might better achieve their goals. These meetings are critical in ensuring police oversight of the work of Peace Committees and, through these Committees, community oversight of the police.

The police view Community Peace Centres as something they share with Peace Committees. They regard these Centres as the product of an equal partnership of two independent organizations committed to a common goal, namely, promoting safe and secure communities. They see themselves as partners with different skill sets and different sets of resources that they can devote in an integrated manner to their common goal.

For the police Community Peace Centres are a way of focusing on their law enforcement mandate. This is something they see as desirable. They like police forces around the world see the demand for policing services as exceeding the supply they have available. Their response to this, in a country with limited resources, has been to use Community Peace Centres to focus their resources and their mandate. In seeking out Peace Committees as partners in developing Community Peace Centres they have actively looked for a partnership that will reduce citizens demands on their services while ensuring that these demands are effectively met.

In other words, the police see Community Peace Centres as a demand reduction mechanism that they believe enables them to make better use of their resources. For them this means being able to focus their attention on matters where police powers are needed.

The records of Community Peace Centres indicated that about 2/3s of the cases that are reported to these Centres are settled by Peace Committees. From the police point of view this constitutes a very welcome 2/3s reduction in demand.

This experiment is still in its early stages. At present there are only three Community Peace Centres and research is being undertaken to assess how they are working.

Conclusion

I have reviewed three ways in which over the past few years police and citizens have established policing partnerships. The first possibility I reviewed was the establishment of police-led partnerships in the form of community policing. A key objective has been to enable the police to increase its mandate in ways that allow it to promote and undertake problem-solving initiatives and to get the community support it needs to do this.

The second, possibility for linking police and citizen resources and direction in policing was corporate-led policing partnerships. This shared the central features of police-led community policing but there were important differences.

- One difference was that this was driven not by police policy but by the policy of business corporations.
- Another difference was that it reduced and focused the police mandate on law enforcement.

In reviewing this I spoke of some of the worrying features of this form of partnership and of popular policing initiatives.

The third possibility I considered was one that has combined elements of both of the earlier ones in ways that have sought to address some of the problems I identified. It shares with community policing an engagement with the community at the local level but narrows rather than expands the police mandate. At the same time it seeks to ensure that public rather than partisan interests predominate.

Thank you for your attention.



Allocution

Par Wesley SKOGAN

Mardi 31 mai 2005

Community Policing : Can It work ?

www.cicc.umontreal.ca

***Résumé:** There is a great deal of support for community policing, which promises many benefits. However, the research carried out on the actual implementation of community policing projects indicates that it is difficult to put into practice, and there have been many failed experiments with community policing. Police involvement can be difficult to secure: there may be resistance among rank-and-file officers, among mid-level managers and even among police executives. The problem-solving component of community policing does not come naturally to many police officers. In addition, community policing requires the support of other city bureaucracies, and they may not think it is their program. Ironically, even community support for community policing cannot be assumed. Many in the public do not trust the claim that this time the promised police reform will be a real one. A challenge for this conference is to weigh the risks and costs of adopting community policing - which are real and apparent - against its possible benefits, when the benefits are still largely unknown.*

Community Policing: Can It Work?

Wesley G. Skogan
Institute for Policy Research
Northwestern University



Community Policing is very popular

Very popular with the public, politicians and the media

No chief wants to be caught without a program

Surveys indicate that “everyone” is doing it

This is a reason to be skeptical

It is difficult to accomplish, politically risky and expensive

What is community policing?

1) community engagement

- discover and respond to priorities

- involve residents in problem solving

2) organizational change

- decentralize authority and responsibility

- adopt a geographical orientation to patrol

3) problem solving orientation

- uses local knowledge

- expansion of police mandate

- requires agency partners

Why is it so difficult?

Hard to get the public involved.

Hard to get the police involved.

Hard to get city government involved.

Hard to involve the public

Poor and racial minorities have history of not getting involved

Organizations are critical of the police

Crime and fear undercut efforts to organize communities

Police administrative boundaries may not work well

Police are not very good at organizing communities

Cities have a history of breaking their promises

Hard to involve the police I

reluctance among rank and file officers on the street

Resent the role of civilians in planning and evaluating programs

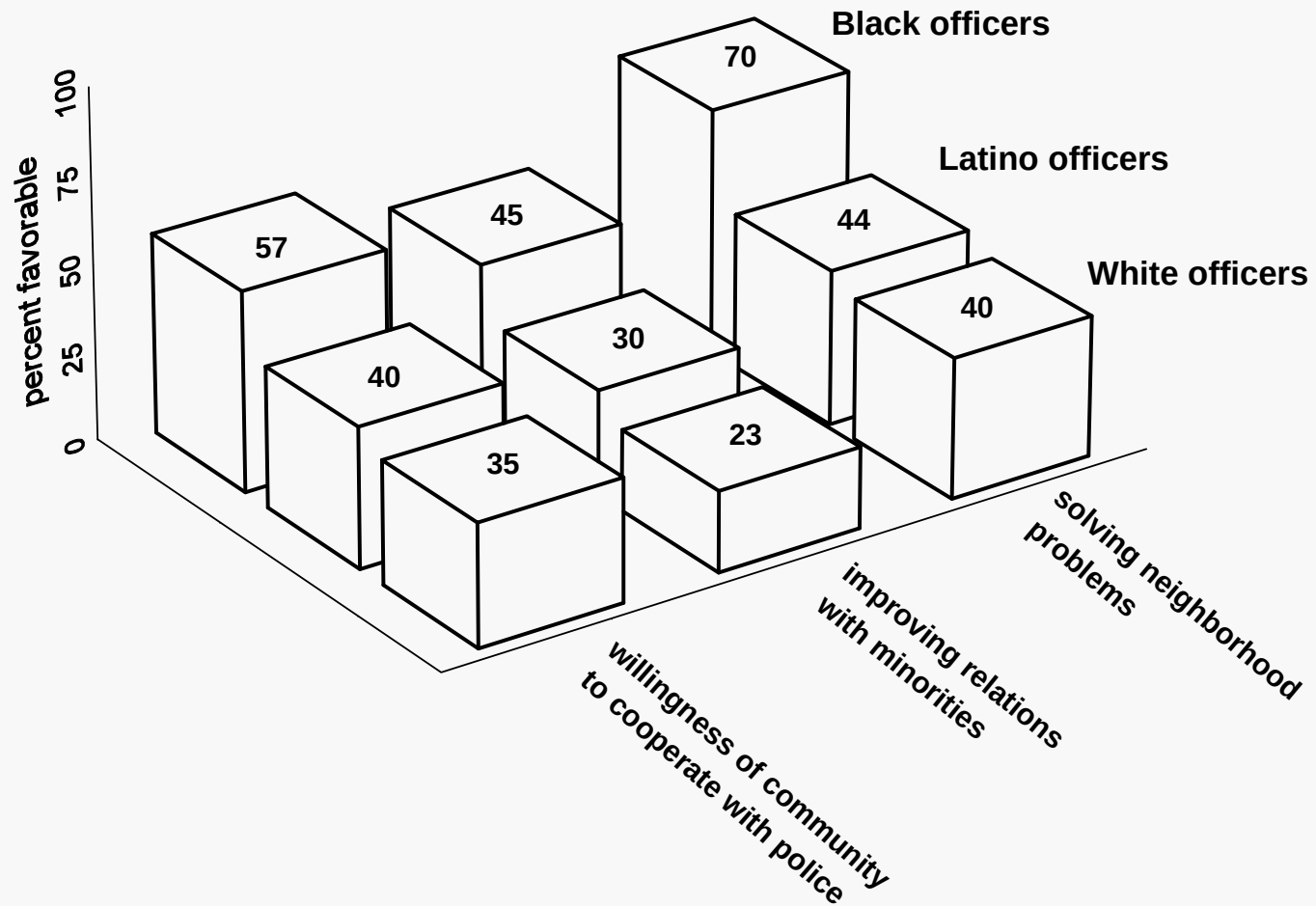
Fear will be taken over by loud mouths, special interests

Quick to dismiss as “politics” that will not last

Quick to dismiss as ‘social work’ and not “real policing”

Note: police are internally divided

Police optimism about community policing in Chicago



Hard to involve the police II

reluctance among mid-level managers

Threats their command and control

They worry about “the new police discretion”

They never did it themselves

Threats their opportunities for advancement

Hard to involve the police III

reluctance by top executives

Puts their careers at risk

Politicians want it cheap and fast

They also worry about corruption and abuse of authority

Hard to involve politicians

Difficult to oversee and change police departments

Have to get other agencies to cooperate

need to do problem solving

face many bureaucratic issues

community has to be the city's program in order to succeed

Community policing can become an independent political base

Is community policing the “new political machine?”

Community policing is difficult, but may still be going strong

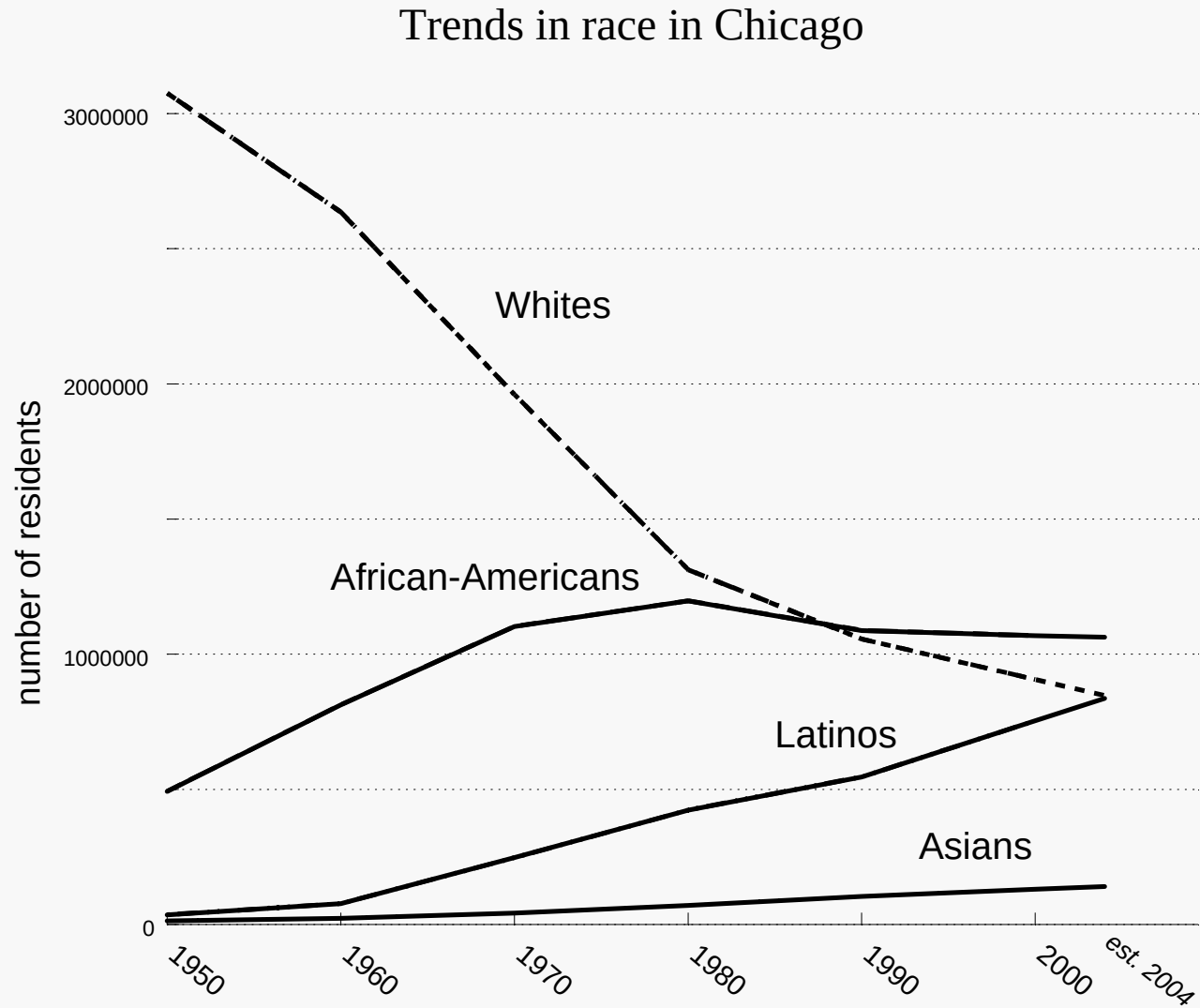
There was federal money for it

It fits other changes taking place in society

It advances the careers of successful police leaders

It is supported by new players in the law enforcement game
community-based organizations
volunteer groups
social prevention groups

It speaks to the legitimacy crisis in American cities





Police de la route et police communautaire sont-elles compatibles ? Premiers éléments de réponse à partir des cas californiens et néo-zélandais

Par Fabrice HAMELIN et Vincent SPENLEHAUER

Mercredi 1^{er} juin 2005
Communauté et usagers

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : Une réflexion sur la co-production de la sécurité et les relations entre agences policières et citoyens à partir de l'étude comparée de deux polices de la route, soit : - la California Highway Patrol et - la Road Policing Branch de la New Zealand Police peut surprendre. En effet, les relations entre citoyens et policiers spécialisés dans la régulation des conduites automobiles sont traditionnellement caractérisées par des tensions fortes. De plus, les polices spécialisées de la route ne semblent pas pouvoir intégrer aisément les exigences particulières de la police de communauté. Sans reprendre l'ensemble des caractéristiques prêtées à ce modèle, quelques contraintes peuvent être évoquées. Les deux polices de la route étudiées sont des polices de rang étatique, dont l'unité traditionnelle d'intervention peut difficilement être le quartier voire les blocks. De plus, le policier de la route apparaît être un expert ou un travailleur « spécialisé » plutôt qu'un généraliste. Enfin, le professionnalisme semble particulièrement développé chez ces deux polices de la route et leur culture professionnelle a priori peu favorable à un travail qui tend à se déporter vers le travail social. Il suffit de noter la revendication d'une identité paramilitaire par les cadres et agents de la CHP. D'ailleurs, comment définir la « communauté » pour les policiers de la route ? Cette communication vise donc à présenter comment ces deux institutions policières, dont les histoires, les structures et l'insertion dans leur environnement diffèrent profondément, ont relevé le défi de relations apaisées et de proximité avec les citoyens tout en obtenant des résultats enviables dans leurs domaines

d'action. Cela permettra de réfléchir aux modalités de co-production, par les policiers de la route, les citoyens et leurs représentants, d'une sécurité qui ne se limite jamais au seul espace routier. On insistera alors sur les atouts prêtés au professionnalisme de ces policiers de la route par des gouvernants désireux de se doter d'une police de proximité dont ils connaissent les faiblesses et dérives possibles.

Une littérature ancienne et abondante, d'origine académique, policière et médiatique juge conflictuels les rapports entre policiers et usagers de la route¹. Dans la profession policière en particulier, l'activité de dissuasion ou de répression des infractions au Code de la route est ouvertement perçue comme participant fortement à établir une distance et des tensions entre les forces de l'ordre et la population. Il s'agit d'une théorie d'action professionnelle - ne manquant pas de fondements empiriques - très prégnante notamment dans la branche criminelle des institutions policières, dans le cadre d'une démarche de valorisation et de distinction interne à la profession policière. Les chercheurs spécialistes des questions policières ne sont pas en reste et confortent largement cette théorie. L'idée générale est que le développement de l'automobile et ses impératifs de régulations policières spécifiques appellent logiquement la professionnalisation d'une partie des forces de police, cette professionnalisation induisant nécessairement un fossé entre policiers de la route et société. Ce fossé n'est pas prêt de se réduire puisque dans de nombreux pays, on observe de grandissantes demandes gouvernementales, administratives, voire sociales appelant à un durcissement de la répression des violences routières (Pérez-Díaz 2002)².

Or la police communautaire et la police de résolution de problèmes apparaissent comme des solutions pour nouer, (re)nouer et entretenir un dialogue entre usagers et agences de police (Brodeur, 2003). Doit-on alors en déduire que la police de la route et la police de communauté sont deux activités antagoniques par nature, que la police de communauté constitue une stratégie non pertinente, improbable, voire contre-productive s'agissant de la police de la route ?

Des arguments généraux et particuliers nombreux vont dans ce sens. Une « vraie » police de la route se caractérise d'abord par un certain productivisme du contrôle et de la sanction des infractions routières, alors même que la philosophie de la police communautaire consiste à introduire une mise en application « douce », circonspecte ou retenue de la loi. La « proximité » entre policiers et usagers de la route est d'ailleurs perçue comme particulièrement propice aux dysfonctionnements à travers la pratique des indulgences (Dupuy, Thoenig 1985 ; Pérez-Díaz 1994) ou du « privilège de circonscription » (Dieu 2005 : 171-178) qu'elle favorise. Par ailleurs,

¹ Cf. les travaux pionniers de B. Smith pour les États-Unis (1960); P. Wilson et D. Chappell (1971) pour la Nouvelle-Zélande ou encore P. Fridenson (1991) pour la France et C. Emsley (1991) pour la Grande-Bretagne.

² La demande sociale de durcissement de la répression est certainement la plus difficile à évaluer, en dépit du travail institutionnel visant à accroître la participation et l'adhésion de la population. Pour certains auteurs (Peretti-Watel, 2001 : 400-402), la société juge souvent l'intervention des pouvoirs publics peu souhaitable, tant l'accident de la route reste considéré comme une affaire privée.

on ne voit pas bien ce que serait la « communauté » d'une police de la route, hormis la communauté furtive des usagers de la route qui, pour la plupart, ne se parlent pas et n'engagent pas d'action collective de manière intentionnelle. Par ailleurs, les deux cas présentés ici, la *California Highway Patrol* et la *road policing branch* de la police néo-zélandaise, sont des agences de rang étatique et mettant l'accent sur un haut degré de professionnalisme, alors qu'une police communautaire met davantage en avant son positionnement de proximité et l'identité généraliste de ses agents³.

Pour autant, police de la route et police communautaire partagent un certain nombre de traits communs. Elles opèrent, par exemple, toutes deux sur un mode proactif et se font également fort de porter assistance à leurs usagers respectifs. En fait, la thèse défendue dans le présent article consiste à montrer que les deux modèles, traditionnellement opposés – modèle professionnel et modèle communautaire – ne le sont pas dans la réalité de l'activité et de l'organisation de la police de la route.

Nous nous proposons de le montrer par un détour socio-historique mettant d'abord en évidence les cheminements institutionnels à l'origine de l'intégration des exigences de proximité et de dialogue entre police de la route et usagers, puis en insistant sur la mise à distance des usagers produite par les mouvements corollaires de professionnalisation et d'Etatisation. Enfin, on s'arrêtera sur les modalités d'importation de la philosophie moderne de la police communautaire au sein de la police de la circulation.

I- Les traces préservées du « communautarisme » originel des polices de la route

De nos jours, la *road policing branch* (RPB) représente 20% de l'activité totale de la police néo-zélandaise et 25% de son budget. La *California Highway Patrol*, quant à elle, fait, avec le *Los Angeles Police Department* et la police du comté de Los Angeles, partie des trois seules agences dépassant les 10,000 agents et le milliard de dollars de budget annuel en Californie, loin devant la quatrième police de cet Etat, le *San Diego Police Department*.

Malgré leur avantageuse situation étatique d'aujourd'hui, les deux polices de la route traitées ici ont des origines foncièrement locales et morcelées – et quasi privées, pour ce qui est de la *California Highway Patrol* (CHP)⁴. Ces origines conditionnent encore actuellement les rapports entretenus avec les usagers de la route. Néanmoins ces deux polices ne se ressemblent que dans une certaine mesure et des différences significatives peuvent être mises en évidence.

³ Le travail sur ces deux polices a été effectué dans le cadre d'une recherche comparative internationale (Carnis, Hamelin, Spenlehauer 2004) soutenue financièrement par la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière (DISR) et commandée par l'IHESI devenue aujourd'hui INHES (Institut National des Hautes Etudes de Sécurité). Ce papier fait à plusieurs reprises référence au rapport ainsi qu'aux articles écrits dans la continuité et qui sont actuellement en cours de publication.

⁴ A.Z. Gammage montre, par exemple, que les premiers *traffic officers* des comtés de Californie travaillent avec leur uniforme personnel et leur propre véhicule, établissent des contraventions pour payer leurs salaires, voient leur carburant et leurs motocyclettes fournis par des compagnies privées locales (garages, concessionnaires, etc.) dans une logique promotionnelle (1959 : 7-9).

Au commencement, une mosaïque de petites polices de la route locales

La CHP et la RPB de la police de Nouvelle-Zélande proviennent du regroupement de polices de la route locales. Cependant, la CHP naît officiellement dès 1929 alors que la RPB est le fruit d'un long processus (1942-1989) d'agrégation d'une myriade de plus ou moins grandes polices de la route locales. De plus, la CHP est issue du regroupement de petites polices de la route de comtés (très ruraux à l'époque), tandis que la RPB doit le plus gros de ses troupes à des polices de la route urbaines, c'est-à-dire municipales pour la plupart.

	<i>California Highway Patrol</i> (CHP)	<i>Road Policing Branch</i> de la police néo-zélandaise (RPB)
Population de l'Etat	35 millions	5 millions
Densité démographique	87 hbt/km ²	15 hbt/km ²
Effectifs (<i>sworn et unsworn</i>)	10 000	1 400
/effectifs policiers totaux	13,5%	20%
Existence d'un monopole de l'activité de police de la route	Non. 89 polices municipales ou de comté en Californie exercent également cette activité.	Oui
Formation institutionnelle	Création en 1929 par un acte législatif permettant la réunion et l'intégration à l'appareil d'Etat des <i>Highway Patrols</i> développées par les comtés. En 1947, la CHP devient un département autonome au sein de l'administration de l'Etat de Californie.	Création en 1935 d'un petit noyau de police de la route au sein de l'administration d'Etat (ministère des Transports). Les polices de la route, en majorité municipales et urbaines, y sont progressivement agrégées au cours d'une longue période allant de 1942 à 1989.
Transformations institutionnelles récentes	Absorption des 400 agents de la <i>California State Police</i> en 1995	En 1992, la police de la route néo-zélandaise (<i>Traffic Safety Service</i>) est détachée du ministère des Transports pour être fondue dans la police nationale (<i>New Zealand Police</i>), dont elle devient la RPB en 1996

Dans l'un et l'autre cas, ces petites polices de la route, aujourd'hui disparues, ont été créées à la fois en raison du développement du trafic automobile et de la défaillance en partie délibérée des polices « classiques » à gérer l'inexorable montée des désordres routiers. Ainsi, la police de Nouvelle-Zélande – de rang étatique – n'a jamais caché aux autorités locales de l'époque son souhait de ne pas s'occuper de police routière hormis les charges d'enquête d'accidents corporels et de répression des conduites en état d'ivresse. Le recrutement et l'affectation d'agents locaux au trafic n'ont pas posé de problème aux policiers néo-zélandais, les premiers augmentant le sentiment de présence policière et pouvant même jouer le rôle d'informateurs pour les seconds (comme cela se passe actuellement en France entre polices municipales et police nationale). En Californie, nombreux sont les conseils de comtés qui ont considéré, après plaintes citoyennes, que les policiers classiques, trop habitués à traquer les criminels « sérieux », n'étaient pas adaptés à des tâches de *traffic policing* les confrontant à de simples et « honnêtes » citoyens (Carte et Carte, 1975).

Des polices de proximité et de tranquillité

Cette distinction et cette répartition claires du travail de police routière et de police normale dans les deux pays étudiés ont placé les polices de la route dans une position de police de tranquillité publique. Le corollaire est le développement d'une culture pré-professionnelle de l'interaction si possible équilibrée, courtoise et pédagogique avec l'usager de la route même en infraction. A la limite, celui-ci doit être convaincu qu'il aurait tort d'essayer de faire « sauter son PV » par ses connaissances au sein de la « vraie » police et du personnel politique local.

En fait, cette culture coïncide largement avec les intérêts de travail des policiers de la route. En effet, « l'infractionnisme routier » constitue un phénomène de masse. Que cela soit en Nouvelle-Zélande ou en Californie, au fur et à mesure que la sécurité routière devient la mission principale des policiers de la route, et que le contrôle-sanction des infractions au Code apparaît comme le levier principal pour l'accomplissement de cette mission, la légitimation de la règle devient une condition *sine qua non* de son application. Cette exigence se manifeste en particulier au cours des échanges entre policiers et contrevenants. Plus l'automobile se popularise, plus les policiers de la route traitent avec l'ensemble de leurs concitoyens et sont incités à « soigner » leurs rapports avec ceux-ci. Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas de voir les policiers de la route dans les deux pays effectuer de longue date un investissement fort dans le domaine de l'éducation à la sécurité routière.

Par ailleurs, au cours de la période de genèse du *policing* de la route dans les deux pays considérés, le recrutement des policiers de la route et le développement de leur action sur ordre direct des autorités politiques locales ont favorisé cette culture de l'échange policé avec la population. La mise en application de la loi, du fait de son enracinement local, se révèle en effet particulièrement sensible aux éventuels ressentiments manifestés par le public à l'égard de l'action de la police (Kreml 1954 : 64). Mais au-delà de cet aspect des choses, c'est le fonctionnement même de la RPB

et de la CHP qui a maintenu leur ancrage local et en fait communautaire jusqu'à aujourd'hui.

L'entretien d'un portefeuille relationnel local

Aujourd'hui encore les officiers de la CHP n'ont pas le droit, même pour raison de service, de quitter le territoire du comté où ils officient pendant plus d'une semaine. Ces officiers ont également obligation de résidence dans leur comté et leur salaire peut être complété par une prime indexée sur le niveau des loyers dans leur juridiction. Pour ces officiers, un prêche dans une église de leur « communauté » le dimanche matin est dûment décompté de leur temps de travail. Bref, les responsables territoriaux de la CHP sont encouragés par leur institution à se comporter comme des notables locaux soignant leur portefeuille relationnel avec les autres notables (Thoenig 1994). Notons pour finir que les postes de sheriff (chef de police de comté) forment un débouché maintenant traditionnel pour un nombre significatif d'officiers de la CHP, signe que l'enracinement local de la CHP n'a rien d'un simulacre.

L'actualité préservée de l'enracinement local initial se perçoit tout autant en Nouvelle-Zélande. La localisation urbaine des effectifs de la police routière n'a jamais fléchi, y compris après l'intégration de la police routière au sein de la police nationale. Cette branche routière reste largement urbaine, alors même qu'une importante insécurité routière rurale est à juguler. Il faut ainsi attendre la toute fin des années 1990 pour que soit créée une *Highway Patrol* spécifiquement dédiée aux espaces ruraux. La branche routière de la police est aussi perçue comme étant trop laxiste vis-à-vis d'usagers de la route sommés de payer cet usage à son juste prix. Seul le transport routier de fret, au risque d'accident important et à la capacité élevée de détérioration des routes, est considéré comme étant contrôlé de manière systématique. La *Commercial Vehicle Investigation Unit* constitue d'ailleurs actuellement le seul service opérationnel de la RPB géré en central à Wellington.

Le maintien de ce lien initial avec les sociétés locales constitue un phénomène d'autant plus intéressant qu'il n'a pas empêché une professionnalisation et une Etatisation de la police de la route qui auraient pu lui être fatales. Ce phénomène est aisément compréhensible en ce qui concerne la Nouvelle-Zélande compte tenu de la longueur - près de 50 ans - du processus d'intégration à l'appareil administratif de l'Etat. En Californie, l'Etatisation rapide du *policing* de la route à travers la création de la CHP en 1929 n'a cependant pas non plus signifié une coupure des liens avec les comtés. L'explication principale provient sans doute ici d'un contexte socio-politique américain, où la défense des prérogatives des gouvernements locaux est fondamentale. De ce fait, pendant les années 1930, les responsables politiques des comtés (*county supervisors*) conservent la charge d'établir la liste des candidats à la *CHP Academy*. Ce n'est donc qu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale que la CHP gagne une complète autonomie par rapport aux autorités politiques locales.

II- La communauté des conducteurs et le professionnalisme des policiers de la route

Bien qu'elle marque durablement les deux polices de la route ici étudiées, la prise en charge policière locale et morcelée des risques routiers recèle différents problèmes qui provoquent une unification étatique – partielle dans le cas de la Californie⁵ - et la professionnalisation de l'activité de police de la route.

L'Etatisation et la professionnalisation des polices de la route

Très tôt, les usagers de la route et ceux qui les représentent dénoncent un déficit d'uniformité dans le traitement des infractions d'un comté ou d'une municipalité à l'autre. Dans le même temps, différents acteurs organisés – policiers, représentants des secteurs de l'assurance et de l'automobile - recherchent une convergence dans les pratiques policières.

La professionnalisation offre une première réponse à ces demandes⁶. Dans chacun des deux pays, il est en effet facile de recenser les indicateurs mis en avant par la sociologie classique des professions et permettant de baliser les transformations du groupe formé par les policiers de la route, tels que l'édification d'établissements de formation dédiés, la création de revues et d'organisations à visées corporatistes, le développement du nombre des agents travaillant à l'intégration verticale de l'organisation, etc. Des compétitions interprofessionnelles – notamment entre grandes composantes de l'organisation policière - jouent également un rôle non négligeable dans la structuration du groupe et la délimitation des frontières dans lesquelles s'exerce les métiers des policiers de la route.

Le changement de niveau de prise en charge policière de la question de l'insécurité routière constitue l'autre volet de la réponse. Ainsi, en Californie, la professionnalisation s'accompagne d'une intégration à la fonction publique d'Etat des patrouilles mises en place par les comtés. Bien entendu, cette Etatisation répond aussi à d'autres objectifs : combler l'absence de forces de maintien de l'ordre de rang étatique dans le cadre de la Grande Dépression ; dépolitiser les forces policières conformément à l'idéologie du *progressive movement*, etc. (Hamelin, Spenlehauer 2006). Ces données permettent de comprendre que la CHP soit rapidement dotée d'une structure de type para-militaire, centralisée et autonome par rapport aux

⁵ Comme on l'a indiqué, la CHP se construit sur la base de la mosaïque des polices routières des comtés. Les policiers de la circulation des polices municipales californiennes ne sont touchés en rien par le mouvement d'Etatisation. L'organisation de la police de la circulation dans les polices municipales s'opère selon des modalités différentes et inspirées du « bureau de prévention des accidents » expérimenté par F.M. Kreml à Evanston (Illinois) au cours des années 30 et largement diffusé au sein des polices urbaines des Etats-Unis (Hamelin 2005).

⁶ Au niveau national, le *Northwestern University Traffic Institute* (Illinois) et la communauté de réformateurs policiers de l'*International Association of the Chiefs of Police* jouent un rôle majeur dans ce mouvement de professionnalisation (Hamelin, *Op.Cit.*). Il importe également de noter qu'après la seconde guerre mondiale le ministère des transports néo-zélandais a envoyé un certain nombre des responsables de sa police de la route en formation au NUTI (Spenlehauer 2005). De fait, en matière de lutte contre l'insécurité routière, il y a une proximité certaine entre les références professionnelles de la CHP, de la RPB et, plus largement, de la plupart des polices de la route anglo-saxonnes (Carnis, Hamelin, Spenlehauer 2004).

autres administrations de l'Etat comme aux gouvernements locaux. En Nouvelle-Zélande, les petites polices de la route locales sont intégrées au département des transports puis, en 1992, de manière plus brutale, au sein de la police nationale. Cependant, la spécialisation fonctionnelle au sein même de la police de la route néo-zélandaise (spécialités alcool, radar automatique, enquêtes d'accident, etc.) indique clairement que ce mouvement d'Etatisation est allé de pair avec le mouvement de professionnalisation.⁷

L'usager de la route perdu de vue par les professionnels

Les mouvements corollaires de professionnalisation et d'Etatisation ont globalement pour effet une mise à distance et une « perte de vue » de l'usager de la route défini par son appartenance à une communauté locale. C'est d'ailleurs le but recherché. Pour que l'activité de police de la route soit délivrée de manière uniforme sur tout le territoire néo-zélandais et californien, les policiers de la route doivent désindividualiser leurs rapports à l'usager que cela soit en termes de prévention, de dissuasion ou de répression.

En matière d'éducation dans les écoles et collèges, par exemple, les discours des agents sont formatés par des spécialistes de la pédagogie qui conçoivent ces discours comme peu interactifs. L'infraction routière recouvrant un phénomène de masse, l'usage des statistiques et la constitution d'une expertise dans ce domaine désincarnent l'usager dans un schéma behavioriste rudimentaire attachant peu d'importance aux spécificités locales.

L'Etatisation, la professionnalisation et, globalement, la montée en puissance des policiers de la route font également que les relations inter-institutionnelles (police, éducation, pompiers, maires, lobby des transporteurs, etc.) prennent le pas sur les relations police/société. Le retrait de l'usager se perçoit parfaitement à travers l'image des « 3E » : *Engineering, Education, Enforcement*⁸. Celle-ci rend bien le phénomène de fermeture de la prise en charge de la sécurité routière autour de ces trois corporations professionnelles que sont les policiers, les ingénieurs et les enseignants. Les partenariats se construisent d'abord entre professionnels, institutions et experts de la sécurité routière. La communauté des usagers est de ce fait placée hors champ.

L'usager retrouvé par les professionnels

Il ne faut cependant pas négliger qu'au cours de cette période la communauté des conducteurs s'est largement transformée. Au bout du compte, c'est bien la société des individus uniquement appréhendés comme usagers de la route qui devient la communauté de référence des polices de la route. Cette communauté

⁷ Ce qui confirme certains passages de la thèse d'Herbert Simon identifiant un mécanisme de vases communicants entre spécialisation territoriale et spécialisation fonctionnelle (Simon 1947).

⁸ Les trois « E », véritables piliers de toute politique publique de sécurité routière dans le monde anglo-saxon - visent à présenter l'action publique de sécurité routière comme le résultat de la coordination de différents secteurs d'activités.

existe et ne recoupe quasiment pas les communautés locales. La motorisation croissante fait que cette communauté est de moins en moins enracinée dans l'espace territorial restreint des comtés ou des municipalités.

En Californie, dès les années 1930, elle cesse d'être une communauté géo-centrée sur le comté (*county-based*) pour devenir une communauté sociale, celle des usagers de la route et des véhicules à moteur. Elle peut à cette occasion devenir une communauté d'action collective, comme cela a été le cas en Californie avec la constitution d'associations, telle que l'*American Automobile Association* et ses deux déclinaisons californiennes (*Automobile Club of Southern California* et *California State Automobile Association*). Cette transformation joue d'ailleurs un rôle majeur dans la mise en lumière des défauts et limites de la régulation pilotée par les comtés et légitime l'appel à l'Etat ainsi que sa captation de l'activité de police de la route.

Pour autant, ces policiers de plus en plus spécialisés doivent rester en mesure de rendre des services à la population et plus particulièrement à la communauté des usagers de la route. La sécurisation des routes la nuit, grâce aux patrouilles effectuées, est ainsi présentée comme un véritable service rendu à la population californienne. Il s'agit d'une lutte contre la peur du crime ou « sentiment d'insécurité » pour reprendre le terme usité en France. Une nouvelle fois, cette représentation de l'action développée par les policiers de la route est essentielle parce qu'elle ne les enferme pas dans l'exercice d'une fonction répressive. En Nouvelle-Zélande, cette activité de service aux usagers est nettement moins revendiquée, probablement en raison d'une Etatisation totalement achevée ou, dit autrement, d'une présence monopolistique et dépourvue de concurrence dans le champ des activités policières liées à la route. A l'inverse, en Californie, les polices municipales ont pu maintenir leurs prérogatives « régaliennes » de police de la route et avec une réelle légitimité.

III- La perméabilité de la police de la route à la philosophie moderne de la police communautaire

La philosophie contemporaine de la « police communautaire » (*community based policing philosophy*) se diffuse, au cours des années 1990, au sein de la CHP et de la RPB. Cette importation s'inscrit dans les traces laissées par les deux mouvements présentés précédemment, mais comporte aussi de réelles nouveautés qu'il convient de ne pas minorer.

La proximité dans les réformes de l'administration policière

L'influence politique grandissante des groupes communautaires est un facteur d'innovation essentiel dans ce domaine. La CHP et la RPB ont la volonté d'être le reflet des communautés ethno-linguistiques en intégrant dans leurs rangs des représentants des communautés hispaniques en Californie et Maori en Nouvelle-

Zélande⁹. L'idée dominante consiste à penser qu'être au service de la population impose d'en être représentatif. La CHP développe une politique de discrimination positive au recrutement des officiers depuis les années 1970. Des programmes spécifiques, tels que « *El Protector* » pour la communauté hispanique, ont également été adoptés. Depuis le milieu des années 1990, tous les élèves de la *CHP Academy* (basée à Sacramento) passent un test d'espagnol avec note éliminatoire. Cette politique de discrimination positive souligne que la police est devenue dans une certaine mesure un lieu d'intégration servant d'exemple pour la population plus qu'une organisation qui n'entretiendrait qu'une relation descendante, voire conflictuelle avec les minorités. Cette politique n'a donc pas qu'une dimension symbolique ; elle s'inscrit dans des pratiques concrètes. Pour autant, dans le cadre du *traffic law enforcement*, cette approche communautaire doit être nécessairement conciliée avec l'approche professionnelle au sens où, par exemple, il est peu réaliste qu'une analyse du problème de l'insécurité routière par une communauté donnée puisse aboutir aux mêmes préconisations d'action qu'une approche statistique de l'insécurité routière. Sur un plan pratique, la CHP comme la RPB prouvent quotidiennement que cette conciliation est possible si tant est que les policiers de la route acceptent l'idée de ne pas être les uniques propriétaires (Gusfield 1984) des problèmes de sécurité routière.¹⁰

La nouveauté réside ensuite dans une remise en cause du modèle d'organisation bureaucratique sur lequel se sont construites les deux institutions. Cette remise en cause est plus particulièrement forte et perceptible en Nouvelle-Zélande. L'accent mis sur la participation à la fin de la dernière décennie prolonge les réformes néo-managériales qui affectent le *policing* de la route depuis la fin des années 1980. On retrouve ici une représentation selon laquelle l'utilisateur doit devenir une pièce maîtresse de la « nouvelle gestion publique » (Warin, 1999 : 103). L'amélioration de la relation avec le public est devenue un point de passage de tous les discours modernisateurs au sein de la fonction publique. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, cette philosophie policière rejoint les exigences de modernisation de l'appareil d'Etat (Carnis, Hamelin 2005). De son côté, la CHP se révèle beaucoup moins perméable à ces nouveaux principes de gestion de l'administration publique. En effet, c'est la petite *California State Police* – 400 hommes au milieu des années 90 - qui a fait les frais des restructurations imposées par la recherche d'économies d'échelles et de davantage d'*accountability*, puisqu'elle a été intégrée à la CHP en 1995. Cette dernière a donc été davantage considérée, au sein de l'appareil administratif californien, comme un pivot du mouvement de réformes néo-managériales que comme une entité à réformer.

⁹ La Californie réunit aujourd'hui 34 millions d'habitants, dont 32% d'hispaniques, 12% d'asiatiques et 7,5 % d'afro-américains. La Nouvelle-Zélande réunit près de 5 millions d'habitants dont 12% sont des maoris.

¹⁰ Une illustration approfondie de cette conciliation est offerte par Anaïk Purenne sur le cas de la ville de Montréal (Purenne 2005)

Le développement des partenariats

L'intégration de la philosophie du *community-based policing* se traduit dans les deux polices étudiées par le développement de partenariats qui prennent la forme de la consultation et de la mobilisation¹¹. A travers cette politique, il s'agit en premier lieu de développer des réseaux de communication entre police et communautés afin d'obtenir des informations sur les besoins et problèmes de celles-ci, ce qui peut aller jusqu'à l'évaluation quasi-instantanée de l'action des policiers. Cette démarche permet en second lieu d'éduquer la population afin qu'elle devienne co-productrice de la sécurité. En Nouvelle-Zélande, le trépied des 3E a ainsi été récemment complété par deux autres « E » : *Encouragement* et *Evaluation*. Notons néanmoins que cette adjonction n'est pas sans ambiguïté. Si l'encouragement signifie clairement que l'Etat tend la main aux communautés pour voir son action légitimée, l'évaluation signifie que la mise en avant du registre de la légitimité ne peut se faire aux dépens du registre de l'efficacité mesurée à l'aune de critères définis par des professionnels. De surcroît, au-delà des objectifs de légitimation, l'idée principale, ici aussi, est que les problèmes ne peuvent être résolus par les policiers seuls. Mais le changement est moins quantitatif – des partenariats accrus – que qualitatif – de nouveaux partenaires. Sur ce point, les aspects véritablement innovants résident dans le fait que les pratiques partenariales s'efforcent d'intégrer le « citoyen ordinaire » ou, de manière plus réaliste, les regroupements de citoyens et d'usagers (victimes et riverains notamment).

Ces nouveaux partenariats se concrétisent également par la création d'instances consultatives, à l'instar de la *Community Outreach and Partnerships Section* de la CHP qui constitue un service dédié chargé de proposer des services individualisés aux communautés. En sus d'une amélioration de ses relations avec les communautés, ce type de démarche permet à la CHP de démultiplier sur le plan opérationnel sa mission de maintien de l'ordre. Ainsi les *community assistance programs* passés entre la CHP et les communautés politiques locales sont souvent suivies par des interventions musclées contre les délinquants locaux le plus souvent désignés comme tels par la communauté. Cet aspect témoigne de la dualité des missions confiées à la CHP qui n'est spécialisée sur les thématiques « trafic » et « sécurité routière » qu'en façade (Hamelin, Spenlehauer 2006). De manière plus récente et moins affirmée, cette dimension est aussi présente en Nouvelle-Zélande où le développement des partenariats, notamment sous la forme de *Meetings Groups* de districts, s'accompagne d'actions coup de poing (« blitz ») et d'une « policiarisation » croissante de l'activité de police de la route.

¹¹ Le *community-based road policing* peut également consister à effectuer de la médiation inter-communautaire, ce qui montre que l'affirmation pratique de la notion de communauté peut signifier un renforcement de l'Etat ou du moins de sa centralité dans le jeu social. En Nouvelle-Zélande, les policiers des *Youth Education Services* s'efforcent de canaliser et d'orienter les interventions des jeunes étudiants de l'association SADD (*Students against Drunk Driving*), issus des groupes sociaux les plus favorisés, vers les populations de jeunes les plus à risques : jeunes mâles pauvres d'origine maori.

La mobilisation de l'ensemble de la communauté dans la résolution des problèmes pour faire reculer le sentiment d'insécurité et rendre l'environnement plus sûr passe aussi par des pratiques d'appel au « civisme » réactif ou préventif des usagers de la route comme le programme intitulé *Community Roadwatch* en Nouvelle-Zélande. On peut ici parler de campagnes de dénonciation (pour l'instant) contrôlée. D'autres modalités de mobilisation peuvent être identifiées : emploi de volontaires policiers ou de bénévoles (y compris les plus jeunes). La CHP s'efforce, par exemple, de constituer des réseaux qui dépassent les frontières de l'organisation et dont les membres l'assistent parfois dans son action (i.e. les « CHP *explorers* », qui sont des adolescents entre 16 et 21 ans ; les retraités volontaires). En la matière, il ne faut évidemment pas négliger l'aspect économique de la démarche, dans un contexte de crise budgétaire durable de l'Etat de Californie. Le partenariat permet aussi de relever le défi posé par la conjugaison d'une stagnation des effectifs policiers et d'une diversification des missions. La RPB de la police néo-zélandaise fait largement moins appel à ce type de main d'œuvre que la CHP, les études de calcul économique démontrant l'extrême rentabilité du *policing* de la route par rapport à l'amélioration de l'infrastructure étant suffisamment institutionnalisées et légitimes.

Les transformations du travail policier

L'introduction de la philosophie de la police communautaire se lit enfin dans les transformations du travail policier sur la route. Il convient, pour les policiers, de se concentrer sur les problèmes identifiés par la communauté comme étant les plus préoccupants et de les traiter selon la méthode adéquate. Pour cela, les policiers doivent bénéficier d'une latitude raisonnable pour mettre en œuvre des solutions innovantes et adaptées au problème à traiter en relation avec la communauté. Le niveau décisionnel devrait ainsi redescendre au niveau de l'officier de patrouille. L'accent actuellement mis sur une plus grande visibilité des policiers, en l'occurrence des patrouilles automobiles, va dans ce sens même si cette visibilité doit aussi être regardée comme une contribution à un contrôle de la circulation qui se veut sans faille et à la lutte contre la délinquance générale. L'idée dominante est bien de déplacer le processus de fabrication de la décision au niveau le plus bas de l'organisation. Ce phénomène n'exclut cependant pas un suivi extrêmement fin du travail du policier sur le terrain, grâce notamment aux nouveaux outils de communication embarqués dans les voitures. De plus, on assiste, dans le même temps, au développement d'une « activité policière par objectifs » (*Policing by Objectives*) et à des actions coup de poing programmées à un niveau plus centralisé. Quant au souci d'uniformisation des pratiques, il n'a pas diminué comme en témoigne le maintien d'une formation para-militaire des officiers de la CHP et la volonté sans cesse réaffirmer de réduire grâce à elle les manifestations du « facteur humain ».

Les policiers de la route doivent également pouvoir, au final, promouvoir des réponses non traditionnelles (NHTSA : 14). A titre d'exemple, ils doivent être en mesure de dépasser une réponse en terme de sanction pour promouvoir la

mobilisation d'autres acteurs - des ingénieurs, par exemple, permettant l'amélioration de l'infrastructure. L'entretien et la réhabilitation en Nouvelle Zélande de l'image des 3E ne sont pas fortuits. Pour autant, cette ambition n'oblitére pas le recours à des modes plus traditionnels d'action. Le recours à la technologie demeure et notamment comme argument de preuve de l'infraction (instruments de mesure de la vitesse et d'alcoolémie ; caméras embarquées). Or il signifie aussi une disparition de la marge d'appréciation de l'agent. L'usage de la technologie est en fait pluriel. Les caméras embarquées au sein des véhicules de patrouille de la CHP ont différents objets : argument de preuve à l'égard d'usagers récalcitrants mais également souci de faire passer moins de temps aux policiers devant les cours de justice ; sécurité des policiers comme des contrevenants ; outils de formation. Enfin, le professionnalisme des policiers de la route demeure une valeur essentielle, ce que confirme la revendication d'une tolérance zéro. Aucune infraction ne doit conduire à des indulgences (NHTSA : 10). Plus récemment, le professionnalisme des policiers de la route néo-zélandais a été vu comme une réponse aux insuffisances des polices locales en milieu rural. La création d'une *Highway Patrol* au sein de la RPB est destinée à répondre non seulement aux errements de la politique de sécurité routière en milieu rural mais aussi au sentiment d'insécurité dans cet espace.

Conclusion

La police de la route est originellement, dans les deux pays, une police de tranquillité et de proximité. Cette structuration initiale a laissé des traces en dépit des mouvements de professionnalisation et d'Etatisation destinés à en corriger les principaux écueils. Aujourd'hui, la police de la route, en Californie comme en Nouvelle-Zélande, apparaît ainsi comme un hybride entre modèle professionnel et modèle communautaire. En effet, il est difficilement concevable qu'une police de la route puisse échapper à une démarche de recherche de légitimation auprès de la population et de ses représentants, tant ces deux catégories sociales sont touchées quotidiennement par cette activité policière spécifique. La question demeure alors de savoir si la mise en réseaux observée des polices de la route correspond à une « véritable » démocratisation de la vie publique ou à une stratégie classique des organisations visant, via un mécanisme de cooptation formelle, à mieux maîtriser leur environnement en le faisant participer à la marge de leur fonctionnement. On voit ici que le débat ouvert, en 1949, par Philip Selznick reste d'actualité. Aujourd'hui, la Nouvelle-Zélande semble pencher du côté du premier terme de l'alternative. En effet, la police de la route néo-zélandaise n'offre pas à son environnement (gouvernement, société civile, police criminelle, etc.) une palette de services suffisamment large pour se rendre indispensable et durable sur le plan institutionnel. Le soutien de la population et de ses représentants lui est particulièrement nécessaire. La CHP penche davantage du côté du second terme de l'alternative tant elle assume une grande variété de fonctions - i.e. maintien de l'ordre ou assistance aux usagers de la route en détresse – qui mises bout à bout la dispensent d'aller plus avant dans la voie de la coproduction police/usagers. Ces

deux exemples témoignent ainsi du caractère peu satisfaisant de l'opposition entre un prétendu 'modèle' policier anglo-saxon décentralisé et communautaire et le modèle centralisé, hiérarchisé et parfois militarisé dont se sont dotés les « Etats forts » de l'Europe continentale.

Bibliographie

BRODEUR J.-P. (2003), « Police de communauté et police de résolution » dans *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Montréal, PUM, p.199-221.

CARNIS L., HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2004), *Les polices de la route. Une approche comparée Etats-Unis, Nouvelle Galles du Sud et Nouvelle-Zélande*, INRETS, convention de recherche n°02/1023, 157 p.

CARTE G.E., CARTE E.H. (1975), *Police Reform in the United States, The Era of August Vollmer, 1905-1932*, University of California Press.

DIEU F. (2005), *Police de la route et gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, coll. Sécurité et société.

DUPUY F., THOENIG J.-C. (1985), *L'administration en miette*, Paris, Fayard.

EMSLEY C. (1991), « Mother, what did policemen do when there weren't any motors ? » The law and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939, in ROBERT P. (ed.), *La création de la loi et ses acteurs*, Onati, Onati International Institute for the Sociology of law, p. 149-175.

FRIDENSON P. (1991), « La société française et les accidents de la route (1890-1914) », *Ethnologie française*, XXI, 3, p. 306-313.

GAMMAGE, A.Z. (1959), *The California Highway Patrol: a study in administration*, PhD, University of Texas, Austin.

GUSFIELD J. (1984), *The Culture of Publics Problems: drinking-driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press.

HAMELIN F. (2005), « La California Highway Patrol : une institution modèle ? », dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 20 pages [en cours de publication].

HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2006), « Road Policing as a State Tool: Learning from a socio-historical analysis of the California Highway Patrol », *Policing and Society*, 40 pages [en cours de publication].

KREML F.M. (1954), « The Specialized Traffic Division », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 291, janvier, p. 63-72.

NHTSA (2004), *Highway Safety Book*, Partie 2, p. 9-14.

- PERETTI-WATEL P.** (2001), « La conduite automobile : un objet de recherche sociologique ? », *Archives européennes de sociologie*, XLII, 2, p. 391-428.
- PEREZ-DIAZ C.** (1994), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 18-4, p. 397-430.
- PEREZ-DIAZ C.** (2002), « Quelles convergences rechercher dans le contrôle de la circulation routière en Europe ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°101, p. 66-70.
- PURENNE A.** (2005), « La relation police/citoyens à Montréal au prisme de la lutte contre l'insécurité routière » dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 20 pages [en cours de publication].
- SIMON H.** (1957), *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in administrative organization* (1ère ed. 1947), New-York, MacMillan.
- SELZNICK Ph.** (1949), *TVA and the Grass-Roots: a study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press.
- SMITH B.** (1960), *Police Systems in the United States*, Harper and Row.
- SPENLEHAUER V.** (2005), « La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire » dans « Les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 20 pages [en cours de publication].
- THOENIG J.C.** (1994), « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, 35-3, juillet-septembre, p.357-392.
- WILSON P.R., CHAPPELL D.** (1971), « The effects of police withdrawal from traffic control: a comparative study », *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 61, n°4, p. 567-572.
- YOUNG W., CAMERON N.** (ed.) (1989), *Effectiveness and Change in Policing*, Study series 3, Institute of Criminology, Victoria University of Wellington.
- WARIN P.** (1999), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 49-1, février, p.103-121.



Sécurité privée et police municipale - Comment intervenir ensemble sur l'espace public ?

Par Yves VAN DE VLOET

Mercredi 1^{er} juin 2005

Initiatives communautaires et grandes politiques uniformes : « Is small still beautiful ? »

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : La campagne de promotion orchestrée par l'équipe de Rudolph Giuliani et la couverture médiatique accordée aux nouvelles stratégies du NYPD ont largement éclipsé le rôle pourtant fondamental joué par les milieux d'affaires dans l'amélioration récente des conditions de sécurité à New York. Depuis plus de quinze ans et avec le soutien des pouvoirs publics, des milliers de commerçants et de propriétaires immobiliers organisés en Business Improvement Districts (BIDs) ont mis en place leur propre service de sécurité afin de protéger leurs intérêts économiques. Pareilles initiatives ont été reproduites dans les rues des quartiers d'affaires et des secteurs commerçants de la plupart des grandes villes d'Amérique du Nord. Ces BIDs concourent ainsi à l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité dans lequel les frontières traditionnelles entre privé et public se sont brouillées. Sur la base de travaux de recherche menés à New York et à Philadelphie, nous nous intéresserons ici à l'impact social de cette mobilisation et tenterons de démontrer que lorsque certaines conditions sont réunies, le travail de ces nouveaux acteurs peut utilement compléter l'action policière et ainsi favoriser le retour à l'ordre dans les espaces publics des quartiers les plus fréquentés.

Partie 1 : De l'impérieuse nécessité de réformer les services de police

Pour tenter de cerner au mieux les questions évoquées, il m'est paru opportun de resituer le contexte actuel du paysage policier belge.

Cette contextualisation se centre sur les aspects les plus importants de la Réforme des polices qui s'est concrétisée par l'adoption par le Parlement fédéral de la loi du 7/12/1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux.

Au cours des années 1980, de nombreuses critiques furent formulées à l'égard des services de police belges qui à cette époque étaient composés de 589 corps de police locaux, concrètement un corps de police pour chaque ville et commune du pays, d'un corps de gendarmerie organisé à l'échelon de districts et de brigades, un corps de police judiciaire rattaché auprès des Parquets.

Les agents des forces de l'ordre avaient au cours des années 1970 et 1980 été tantôt accusés de laxisme ou d'inefficacité, tantôt soupçonnés d'attitudes discriminatoires à l'égard des jeunes, des classes populaires et des immigrés.

D'autres encore s'inquiètent de certaines pratiques de recueil et de traitement des informations, par exemple sur certaines applications politiques et activités syndicales.

Face à ces mises en cause, un profond malaise est ressenti au sein des professions policières.

De février 1983 à novembre 1985, la Belgique est, en effet, frappée par une vague d'attaques sanglantes commises dans des grandes surfaces. Le bilan est particulièrement lourd : 28 morts, pour un butin dérisoire.

Le pays est sous le choc, d'autant que dès 1984, il est confronté à de nouveaux faits criminels. Le groupuscule des CCC ou cellules communistes combattantes entame une vague d'attentats, qui coûtera la vie à 2 pompiers. Enfin, en mai 1985, un drame d'un autre genre secoue l'opinion publique, des milliers de téléspectateurs, rivés devant leur écran de télévision pour suivre la finale de la Coupe d'Europe, vivent alors en direct le drame du Heysel. Ce jour noir, qui coûta la vie à 39 personnes et fit plus de 450 blessés, a révélé au grand jour la problématique du hooliganisme, mais a en outre souligné les déficiences du système policier belge.

Ces faits tragiques ont amené les responsables politiques d'une part à dégager des moyens financiers supplémentaires au fonctionnement policier et d'autre part à s'interroger, notamment au cours de plusieurs commissions d'enquête parlementaires et d'un audit, sur le fonctionnement de services de police. Des mesures sont prises, telles que la modernisation des services de police, la mise en place des zones interpolicières, censées favoriser les collaborations entre les différents services, mais aussi, bien sûr, la création des contrats de sécurité et de société et la naissance du Secrétariat permanent à la Politique de Prévention du Ministère de l'Intérieur.

Malheureusement, un autre fait tragique au cours des années 1990 est venu démontrer l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour optimiser le fonctionnement de nos services de police : l'affaire « DUTROUX » du nom du prédateur sexuel, qui a coûté la vie, dans des circonstances abominables, à des enfants et adolescentes, et qui a soulevé une vague de contestation populaire en

Belgique, a mis en évidence outre les manquements structurels et les problèmes d'organisation et de fonctionnement de la gendarmerie, de la police judiciaire et de la magistrature, la rivalité entre services de police.

La nécessité de repenser le système policier dans sa globalité est vigoureusement pointée dans le fameux rapport de la commission d'enquête « VERWILGHEN ». Quelques mois plus tard, le 23 avril 1998, le choc de l'évasion manquée de Marc DUTROUX a eu pour issue l'accord « OCTOPUS » et l'adoption d'une nouvelle loi, le 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré à deux niveaux.

Cette réforme s'est concrétisée, dès le 1^{er} janvier 2001 sur le terrain avec la naissance de la police fédérale. Dès le 1^{er} janvier 2002, la seconde étape de cette réforme a été entamée avec la mise en place progressive des 196 zones de polices, dénommées polices locales.

Partie 2 - Le nouveau paysage policier en Belgique

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux a transformé de manière fondamentale le paysage policier.

Il est à souligner que la loi du 7/12/1998 est issue d'un accord politique qui a dépassé le cadre de la majorité politique alors en place à l'échelon fédéral puisque outre les partis socialistes flamand et francophone et les partis socio-chrétiens flamand et francophone, cette réforme reçut l'aval de quatre partis de l'opposition : les partis libéraux flamands et wallons mais également côté francophone du FDF (Front des Francophones) et côté flamand de la VU (VOLKSUNIE).

Cet accord est d'autant plus historique qu'il ne fut pas parasité par des difficultés communautaires que nous retrouvons régulièrement dans les grands débats qui concernent le pays, tel le fonctionnement de la sécurité sociale, le droit de vote des étrangers aux élections communales ou les délimitations territoriales de l'arrondissement administratif de Bruxelles.

La nécessité d'aboutir sur ce dossier était évidemment d'autant plus impérieuse que la crise de confiance du citoyen à l'égard de sa place avait été à l'origine d'une manifestation de près de 400.000 participants et de grèves dans plusieurs régions du pays.

« Un des éléments principaux de l'accord Octopus est la police intégrée qui est structurée à deux niveaux (de pouvoir). D'une part, le niveau local consistant en une zone de police dans laquelle un seul corps de police assure la fonction de police de base. A côté de cela, il y a le niveau fédéral, où une police fédérale exerce des

fonctions spécialisées et assure assistance à la police locale. Il s'agit de deux niveaux de pouvoirs distincts sans relations hiérarchiques, mais entre lesquels il existe des éléments de liaison importants et efficaces ».

Pour la bonne compréhension de la suite de mon développement, je vais très succinctement présenter les spécificités de la police locale qui existe sur le terrain à travers 196 polices locales, appelées aussi zonales regroupant 29.410 personnes et une police fédérale regroupant 12.100 agents.

Il est ici à noter que l'ancienne structure était composée de

- 18.750 policiers communaux
- 16.000 gendarmes
- 1500 policiers relevant de la police judiciaire des Parquets

L'observateur averti aura compris que l'effectif de police locale a ainsi progressé de 18.750 policiers communaux à 29.410 agents locaux, soit une augmentation de 10.660 unités.

A l'inverse, la police fédérale se compose de 12.100 unités dont 9.800 relevant du cadre opérationnel alors que l'ancienne gendarmerie était composée de 18.000 unités.

Le législateur belge a donc consacré sa volonté de renforcer les corps de police locaux et de spécialiser la police fédérale.

Mais que font donc ces policiers ?

La police locale

Le territoire belge est resté inchangé dans la répartition des villes et communes, celles-ci sont au nombre de 589 communes pour une population totale de 10.372.469 habitants.

589 bourgmestres assurent l'exécution des politiques communales entourés de 589 collèges (le Bourgmestre et ses Echevins) et contrôlés par 589 conseils communaux composés des élus.

Les élections communales en Belgique s'organisent tous les 6 ans, le deuxième dimanche d'octobre, disposent du droit de vote les belges, les citoyens européens et pour les prochaines élections le corps électoral sera élargi à tous les étrangers pour autant qu'ils soient domiciliés sur le territoire belge depuis au moins 5 ans.

Les polices locales se subdivisent en deux grandes catégories :

- les **monocommunes**, il s'agit de polices locales dont le champ d'intervention correspond à la délimitation d'une ville ou commune, nous avons ainsi :
- 50 zones unicomunes, il s'agit essentiellement des grandes et moyennes villes.
- 146 zones **pluricomunes**, dans ce cas, la police locale intervient sur un territoire d'au moins deux communes.

Ces corps de la police locale se sont constitués par le regroupement des anciennes polices communales et des anciennes brigades territoriales de gendarmerie.

Chaque police locale est sous la direction d'un chef de police locale. Le corps de police exécute tant des missions de police administrative, par exemple le maintien de l'ordre public que judiciaires à la requête des autorités judiciaires comme par exemple des perquisitions ou des arrestations judiciaires.

Dans le cas des zones de police pluricomunes, le législateur a prévu qu'il y ait au moins un poste de police dans la zone de police, ce poste a en charge des fonctions de base telles le travail de quartier, la circulation locale, l'assistance non urgente.

La police de base est responsable de l'exécution des tâches de base reprises notamment dans le Plan national de sécurité :

« La police locale exécute ses missions selon une approche intégrée qui s'appuie surtout sur la philosophie de la fonction de police orientée vers la communauté ...
... la police locale garantit à la population un service équivalent et optimal.

Ceci devrait se traduire dans la manière dont les fonctions de base sont organisées, à savoir :

- travail de quartier
- accueil
- intervention
- assistance policière aux victimes
- recherche et enquêtes locales
- maintien de l'ordre public, y inclus la police de la circulation routière.

Comme vous pouvez le constatez, la police locale est totalement responsable de la bonne exécution de la police de base.

Et la mise en œuvre de certaines tâches fédérales ?

Par le passé, l'autorité fédérale pouvait utiliser la gendarmerie dont ses brigades territoriales pour toutes les initiatives qui lui incombait, par exemple le maintien de l'ordre à l'occasion des matches de football à risque, des manifestations, d'opérations de contrôle sur les routes de l'alcoolémie, le transfert des détenus, la police des cours et tribunaux, ...

Aujourd'hui, les moyens du niveau fédéral ayant été diminués, la police fédérale peut solliciter les polices locales dans un cadre cependant limité d'heures et d'effectifs.

Pour sa part, le corps de police local pourra obtenir dans des situations précises l'appui du niveau fédéral, par exemple la Réserve générale pour le maintien de l'ordre, la cavalerie dans les zones estivales, l'appui aérien pour la surveillance d'événements ..., le principe reste cependant qu'il revient à la police locale d'assurer les missions et de privilégier avant l'appel au fédéral des accords d'assistance volontaires entre zones de police, c'est notamment le cas dans la gestion des « sommets européens » à Bruxelles pour laquelle la police de Bruxelles-Capitale – Ixelles recourt à la coopération des autres zones de la Région bruxelloise mais aussi du pays.

Les missions fédérales qui nécessitent ce recours au niveau des polices locales sont établies dans le Plan national de sécurité et mises en conformité dans des circulaires ministérielles contraignantes, le Ministre de l'Intérieur (pour les missions administratives) ou le Ministre de la Justice (pour les missions judiciaires) pouvant ordonner à la police locale de respecter les circulaires.

La police fédérale

La police fédérale est issue de l'intégration de la police judiciaire auprès des Parquets et de la gendarmerie, à l'exception des brigades de gendarmerie qui ont été fusionnées avec les polices communales pour constituer les nouvelles polices locales.

La police fédérale comprend :

- le Commissaire général dont relèvent toutes les directions générales et services de la police fédérale
- les Directions générales dont
 - une direction générale de la police générale
 - une direction générale de la police administrative
 - des directions chargées d'appui et de gestion

Pour ses missions de police administrative, la police fédérale est sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur qui peut lui donner les ordres, les instructions et les directives nécessaires.

Pour ses missions de police judiciaire, celle-ci est sous l'autorité du Ministre de la Justice qui peut lui donner les ordres, les instructions et les directives nécessaires.

Les ordres et instructions concernant une enquête pénale déterminée ne peuvent être données qu'à la demande de l'autorité judiciaire compétente.

L'Article 101 prévoit : La direction générale de la police administrative est entre autres chargée des missions suivantes :

- 1° la direction et la coordination opérationnelle des missions de police administrative des services centraux de la police fédérale;
- 2° les missions spécialisées de police administrative, et l'appui à ces missions, notamment en matière de contrôle aux frontières, de police de la circulation, de police des chemins de fer, maritime et aéronautique, ainsi que concernant les menaces graves ou organisées contre l'ordre public;
- 3° tenir en réserve les effectifs nécessaires à l'exécution de missions de police administrative pour lesquelles le concours de la police fédérale est sollicité, requis ou ordonné;
- 4° la coordination, le contrôle et l'appui aux missions déconcentrées de police administrative des directeurs coordonnateurs administratifs.

L'article 102. La direction générale de la police judiciaire est entre autres chargée des missions suivantes :

- 1° la direction et la coordination opérationnelle des missions de police judiciaires des services centraux de la police fédérale;
- 2° la coordination opérationnelle, le contrôle et l'appui aux services judiciaires déconcentrés visés à l'article 105;
- 3° les missions spécialisées de police judiciaire et l'appui à ces missions, entre autres en matière de lutte contre la criminalité grave, la criminalité organisée, la corruption, la délinquance économique et financière organisée et la délinquance informatique;
- 4° la police technique et scientifique, sans préjudice des attributions de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie;
- 5° les techniques particulières de recherche et la gestion des informateurs;
- 6° les programmes visés à l'article 95, en ce compris l'analyse criminelle opérationnelle.

L'Article 103. Le directeur coordonnateur administratif dirige et organise le service déconcentré de coordination et d'appui, et veille notamment à prendre toutes les mesures préparatoires à la gestion, au niveau supralocal d'événements ou de situations de crise, de calamités, catastrophes ou sinistres. Le directeur coordonnateur administratif entretient régulièrement des rapports de

service avec le commissaire d'arrondissement et le gouverneur. Pour l'exécution de ses missions, le directeur coordonnateur administratif se conforme aux ordres, instructions et directives du commissaire général et des directeurs généraux.

Il coordonne ses activités avec celles du directeur du service judiciaire déconcentré.

L'article 104. Le directeur coordonnateur administratif est chargé des missions suivantes :

1° répondre aux demandes d'appui opérationnel, administratif ou technique de la police locale, à l'exception de l'appui en matière de missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102;

2° coordonner sur demande des autorités de police administrative compétentes, l'appui du niveau fédéral pour les missions supralocales de police administrative;

3° coordonner, sur demande des autorités compétentes, l'appui du niveau fédéral pour les missions supra locales qui ont une composante tant de police administrative que de police judiciaire;

4° diriger les services de police administrative fédéraux déconcentrés;

5° participer au conseil zonal de sécurité et assister les autorités administratives ou judiciaires locales qui le sollicitent;

6° faire rapport au commissaire général de l'exécution des missions fédérales par les polices locales;

7° coordonner et diriger les opérations de police conformément aux articles 7/1 à 7/3 de la loi sur la fonction de police, à l'exception des missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102.

L'Art. 105. Le service judiciaire déconcentré exécute les missions spécialisées de police judiciaire attribuées à ce service conformément à l'article 5, alinéas 2 et 3, de la loi sur la fonction de police. Il est placé sous la direction du directeur du service judiciaire déconcentré, dénommé directeur judiciaire.

Partie 3 - Les politiques de prévention : un défi des gestionnaires locaux

Les acteurs policiers étant maintenant campés, comment se déploient les politiques de prévention de la criminalité et de la délinquance et par quels intermédiaires ?

La Belgique à l'instar d'autres pays européens (mais également dans d'autres continents, j'évoque ici les expériences du Canada, du Québec mais aussi depuis peu

celles de certains pays d'Amérique latine ou d'Afrique) a pris conscience de la nécessité de développer une approche intégrée associant tant les acteurs policiers, judiciaires, préventifs que la dynamique des associations citoyennes.

I. La naissance d'une politique de sécurité fédérale et de prévention articulée aux dispositifs locaux

- Dans le courant des années 1980, face à l'augmentation à la fois de l'insécurité et du sentiment d'insécurité, plusieurs pays se sont penchés sur la nécessité d'apporter une réponse nouvelle au besoin de sécurité réclamé par de nombreux citoyens. Ces États, régulièrement mis en cause par leur opinion publique pour le manque d'efficacité de leurs institutions et la faillite des modes de régulation de la criminalité, ont développé peu à peu de nouvelles manières de contrer la criminalité.

En évaluant les dispositifs en vigueur, en analysant les travaux scientifiques des chercheurs et criminologues, **il est apparu en effet que les approches traditionnelles étaient insuffisantes ou partielles et qu'elles se devaient d'être combinées avec d'autres réponses.** Ainsi, la « méthode préventive » a pris progressivement un essor considérable.

- Sur le continent européen, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France ont fait figure de précurseur dans ce domaine. La Belgique a exploré aussi cette nouvelle façon de faire ; mais le constat de la nécessité d'agir en amont s'est fait un peu plus tardivement et a été dressé dans un contexte particulier, un contexte d'événements dramatiques qui avaient mis la population et le monde politique en émoi et que j'ai eu l'occasion d'évoquer à propos de la réforme des polices.
- C'est ainsi que, pour la première fois, dans le milieu des années 1980, l'esquisse d'une politique de prévention coordonnée et intégrée a été dessinée. La prévention se justifiait alors *« par l'évolution de la société et de la criminalité qui l'accompagne. Elle s'inscrit dans le cadre de la police administrative générale dont elle constitue une préoccupation majeure et immédiate : prendre en considération les rapports humains de manière à éviter la commissions d'infractions. Les mesures répressives ne peuvent suffire à limiter le développement de cette criminalité ni celui de ses conséquences sur la qualité de la vie de la population »*¹.

¹ Extrait du Rapport au Roi, AR portant création d'un Conseil supérieur et de Commissions provinciales de prévention de la criminalité, 12.09.1985.

- La naissance d'une politique de prévention ne s'est bien sûr pas faite en un jour, elle a dû être réfléchie, discutée entre tous les acteurs concernés. Des mesures diverses ont peu à peu été adoptées par les responsables politiques avant de se concrétiser sur le terrain.
- L'année 1991 et les événements qui lui sont liés vont encore marquer un réel tournant. Ainsi, l'impact d'échauffourées - qualifiées d'émeutes entre jeunes d'origine étrangère et forces de l'ordre dans une agglomération bruxelloise - et les élections du 24 novembre 1991, marquées par le recul des partis traditionnels et la montée des partis d'extrême droite, ont réellement accéléré la réflexion sur les questions de sécurité et accentué la politique de prévention en Belgique.
- C'est en effet à la suite de ces événements que le gouvernement s'est engagé le 9 mars 1992 à développer **une politique contractuelle associant l'État, les Régions et les Communes**, soit à développer les premiers Contrats de Sécurité. Cet accord gouvernemental a prévu, en outre, la constitution d'une structure permanente détenant des compétences en matière de prévention. Le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention (SPP), département auprès du Ministère de l'Intérieur en Belgique, a ainsi été créé par l'AR du 12.03.1993. Ce service a été chargé de soutenir les initiatives de prévention locales ainsi que la politique générale de prévention du pays.

La politique que le Ministère de l'Intérieur entend mener depuis 1992 se caractérise par une élaboration au **niveau local**. Il s'agit de favoriser une **approche intégrée**, notamment en associant les autres acteurs participant à la prévention, c'est-à-dire les autorités locales, régionales et (les Communautés).

Dans le cadre de cette politique, le SPP a eu pour mission la gestion et le suivi des Contrats de Sécurité et de Société ainsi que des Contrats de Prévention ; depuis le 1^{er} janvier 2002, le suivi des Contrats de Sécurité et de Prévention, puisqu'il s'agit de la nouvelle appellation. Les conseillers locaux du service sont chargés d'apporter aux villes et communes le soutien nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de prévention intégrée.

Initier de nouvelles actions, les transposer dans les villes et communes connaissant les mêmes problématiques, tenter de trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les acteurs des contrats, encadrer le personnel des contrats, réorienter certaines actions, les évaluer, etc. telles sont les missions de base du SPP.

Le soutien aux diverses initiatives locales est également assuré par des cellules thématiques et transversales constituées au sein du service : technoprévention, vol, criminographie, prospective, documentation et bibliothèque.

Le SPP articule particulièrement son travail de soutien autour de six axes principaux, rendus prioritaires dans les contrats: la prévention des cambriolages, la prévention des vols de et dans voitures, la prévention des vols à la tire, la prévention des vols de vélos, la problématique des drogues, la violence.

II. Les Contrats de Sécurité et de Prévention 2002-2003

A l'initiative du Ministre de l'Intérieur, le Conseil des Ministres a approuvé le 21 décembre 2001, le contenu et le montant des Contrats de Sécurité et de Prévention 2002-2003. Ce dispositif, - qui existe maintenant depuis plus de dix ans mais dont les modalités de mise en place et le fonctionnement ont été revus -, concerne aujourd'hui 73 villes ou communes du Royaume et représente un montant global annuel de 33.162.594,35 €.

Trois importantes modifications au niveau du dispositif des Contrats de Sécurité et de Société, initié en 1992, sont à souligner. D'une part, **le mécanisme de sélection des villes et de répartition budgétaire a été revu**. D'autre part, le principe de conclure des contrats pour **une période de deux années** est entré en application à partir du 1^{er} janvier 2002. Enfin, la structure en deux volets « Volet Police » et « Volet Prévention » a disparu; **les contrats ne comportent désormais plus que le seul volet Prévention**, conséquence de la Réforme des polices, les contrats de sécurité et de prévention étant obligatoirement établis à l'échelon communal.

Avant d'examiner en détails le contenu de ces «nouveaux» contrats, il est nécessaire de revenir brièvement sur les Contrats de Sécurité et de Société tels qu'ils ont été conçus à l'origine.

- Le 25 septembre 1992, le Conseil des Ministres a approuvé les contrats des cinq grandes villes (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand et Liège) et de sept communes bruxelloises (Anderlecht, Forest, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Noode, Schaerbeek).
- Ceux-ci ont été annuellement reconduits et adaptés en fonction des évaluations et des priorités définies par toutes les autorités concernées. Ensuite, d'autres villes ont été insérées dans ce dispositif. Jusqu'au 31 décembre 2001, 29 villes et communes ont été concernées. Chaque commune était libre d'initier ses propres projets, ceux-ci devaient toutefois s'inscrire, et ce jusqu'au 31 décembre 2001, dans le canevas général des contrats, articulés autour de deux axes : le volet policier et le volet préventif.

Le volet policier prévoyait essentiellement une présence plus visible des forces de l'ordre sur le terrain ; cette visibilité étant perçue comme un élément clé de la sécurisation effective mais aussi comme moyen pour

combattre le sentiment d'insécurité. Dans ce volet, nous retrouvions également des missions réalisées par des civils au service de la police (les bureaux d'assistance aux victimes, les assistants de concertation chargés notamment du rapport «police-population»). Ce volet initiait des projets de police de proximité, notamment par l'adaptation horaire et territoriale des patrouilles de police, la rénovation des commissariats de quartier, la création d'antennes de police.

Le volet préventif s'attachait quant à lui plus particulièrement aux problématiques d'encadrement de certains groupes fragilisés (toxicomanes, décrochés scolaires, ...) et de groupes socialement vulnérables (telles les personnes âgées et les enfants). L'objectif était de couvrir, par les dispositifs de prévention, certaines catégories de citoyens et certains quartiers particulièrement exposés à la délinquance et au sentiment d'insécurité.

En 1996, un nouveau volet s'est ajouté aux contrats de sécurité : le renouveau urbain. Quatorze communes pilotes ont intégré ce troisième volet dans le programme de leur Contrat de Sécurité, rebaptisé Contrat de Sécurité et de Société. Cette initiative nouvelle, axée sur la transversalité des politiques, s'articulait autour de cinq lignes de force : la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de l'environnement urbain et des conditions de vie dans les quartiers, une présence policière accrue, un développement social intégré, la création d'antennes de justice.

A côté de ce dispositif, a coexisté, jusqu'au 31 décembre 2001, le dispositif des Contrats de Prévention. **Les Contrats de Prévention**, au nombre de 46, sont nés dans le même esprit et basés sur le même principe que les Contrats de Sécurité et de Société (Cf. AR du 05.07.1994). Mais destinés aux villes et communes belges de taille moyenne, ils devaient permettre l'organisation de la prévention dans différents domaines pour améliorer le niveau de sécurité sur leur territoire. **La différence majeure par rapport aux Contrats de Sécurité et de Société est que ces contrats de prévention ne contenaient qu'un seul volet, le volet Prévention.** Les initiatives relevant de ce volet Prévention concernaient des problèmes spécifiques, rencontrés localement. Il s'agissait par exemple de la prévention du vol auprès de la population locale et des touristes à la côte, de la coopération intercommunale dans l'accueil des toxicomanes, du travail de prévention sociale dans les quartiers, de la prévention du cambriolage dans certaines zones, etc.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, cette distinction entre Contrats de Sécurité et de Société et Contrats de Prévention, n'a plus lieu d'être. Désormais, le dispositif possède une appellation unique : les « Contrats de Sécurité et de Prévention ».

III. Les conditions d'octroi des Contrats de Sécurité et de Prévention

Les conditions retenues par le Conseil des Ministres du 4/5/2001 pour bénéficier de ce dispositif sont au nombre de trois.

- **Le caractère urbain** : Ainsi, les communes dont la population excède 60 000 habitants ont été d'emblée sélectionnées.
- **Le taux de criminalité** : Sont retenues, les communes qui ont les taux de criminalité par habitant les plus élevés. Il n'a pas été tenu compte ici de tous les types de criminalité, seuls les chiffres relatifs aux vols de voitures, aux autres vols (à l'exclusion des vols de vélos), au vandalisme, aux coups et blessures en dehors de la sphère familiale ont été déterminants.
- **La situation socio-économique des communes** : Sont reprises au sein du dispositif des contrats de sécurité, les communes qui ont les revenus moyens par habitant, les plus faibles, qui ont une population excédant 10 000 habitants, et qui connaissent des problèmes de criminalité sans être celles qui ont les taux de criminalité les plus élevés.

Les communes doivent remplir **au moins un des ces trois critères pour obtenir un contrat**, désormais appelé « Contrat de Sécurité et de Prévention ».

Sur cette base, le choix des villes pouvant bénéficier de subsides dans le cadre d'un Contrat de Sécurité et de Prévention a été modifié, de même que le montant de ces subsides. C'est le Ministre de l'Intérieur qui désigne les communes entrant en considération pour l'octroi de la subvention sur la base des conditions susmentionnées et du budget disponible².

Pour les années 2002-2003, pas moins de 73 villes/communes bénéficient d'un contrat de sécurité et de prévention, ce qui représente un budget annuel global de 1.337.775.740 BEF, soit 33.162.594,35 € dont :

- 300.524.431 BEF en Région Bruxelles-Capitale (7.449.806,05 €)
- 581.192.468 BEF en Région flamande (14.407.384,95 €)
- 456.058.841 BEF en Région wallonne (11.305.403,36 €)

En vue de soutenir un travail de prévention et de répondre à un besoin d'une plus grande stabilité dégagée lors de l'évaluation, le Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, a par ailleurs décidé que les contrats

² Arrêté royal du 7 décembre 2001 octroyant une aide financière en vue de la réalisation des contrats de prévention, de la désignation d'assistants de prévention et de sécurité dans les contrats de prévention et les contrats du plan-côte conclu entre certaines villes et communes de l'Etat.

couvriraient une période d'activité de deux ans. Cette perspective de pouvoir planifier à plus long terme entend contribuer au renforcement de la politique de sécurité locale ainsi qu'une meilleure adaptation des initiatives du contrat à un nombre de programmes initiés par les gouvernements régionaux qui développent également des programmes pluriannuels.

IV. L'élaboration des contrats de sécurité et de prévention

Compte tenu des nouvelles données, à savoir les modifications tant au niveau de la structure, du fonctionnement des contrats, des critères de sélection des villes et de répartition budgétaire, que de la planification sur deux ans des contrats, une attention particulière a été accordée à la méthode d'élaboration des contrats, afin que celle-ci puisse se faire de la meilleure manière possible. Le SPP a rempli ainsi sa mission de soutien aux villes et communes, notamment aux villes qui n'ont jamais disposé d'un contrat. Différents outils ont été utilisés pour renforcer le contenu des contrats.

Par voie d'une circulaire du 26 juin 2001, l'ensemble des villes et communes concernées a été invité à introduire une proposition de Contrat de Sécurité et de Prévention, tenant compte :

- des résultats de l'évaluation que l'administration a réalisée et des recommandations qui ont été formulées,
- d'un manuel de méthodologie,
- du Plan fédéral de sécurité et de la note du gouvernement fédéral relative à la problématique de la toxicomanie,
- de la réalisation d'un diagnostic local de sécurité,
- des besoins locaux.

IV.1. Les résultats de l'évaluation

Etant donné que les contrats ont été soumis en 2000 à une évaluation approfondie, c'est tout naturellement que les villes et communes ont été invitées à tenir compte des résultats de celle-ci, et donc que des corrections et des réorientations des projets ont été introduites.

IV.2. Une approche méthodologique des Contrats de Sécurité et de Prévention

Un manuel, dont l'objectif est de préciser les différentes notions et étapes méthodologiques de la mise en place des projets de prévention et de sécurité

intégrés, a été transmis aux villes et communes. Ce manuel a été élaboré sur base de l'expérience, des visites de terrain et des rapports d'évaluation des conseillers locaux du SPP, et des rapports d'évaluation interne rédigés par les villes et communes.

Les conclusions et recommandations des diverses recherches universitaires, commandées par le Ministère de l'Intérieur, dès la mise en place des contrats, ont également été consultées, ainsi que les expériences étrangères ayant pour cadre la sécurité de la collectivité.

Des résultats de l'évaluation transversale des contrats réalisée en 2000, il est ressorti certaines lacunes dans leur élaboration ainsi qu'un manque de méthodologie. Il paraissait donc opportun de pallier ce déficit, en apportant aux villes et communes un outil de réflexion en vue de réorienter les projets ou de proposer de nouveaux projets. Ce manuel fait lui-même l'objet d'adaptations continues dégagées de l'évaluation des contrats et de l'usage de cet outil.

- Par ailleurs, un programme de formation à la gestion de projet destiné aux responsables des Contrats de Sécurité et de Prévention a été proposé.

IV.3. L'articulation avec le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire et la note du gouvernement fédéral relative à la problématique de la toxicomanie

Une attention particulière a été accordée à l'application des priorités fédérales telles qu'établies notamment dans le Plan Fédéral de sécurité et on a veillé à que celles-ci soient articulées dans leur application locale, à savoir :

- La préparation, la coordination et le suivi des Contrats de Sécurité et de Prévention;
- L'information des citoyens à propos de la problématique de sécurité locale et des moyens pour y remédier ;
- La prévention des phénomènes de délinquance les plus importants (vol, atteinte à l'intégrité physique des personnes, vandalisme, délinquance juvénile, formation des bandes, ...) ;
- La sécurisation des groupes cibles (personnes âgées, enfants et adolescents, commerçants, professions à risque, ...) ainsi que les lieux publics et semi-publics ;
- La lutte contre le décrochage scolaire;
- La sécurisation des transports publics ;
- La prévention et la lutte contre les nuisances publiques liées à la problématique de la drogue;
- La prévention du hooliganisme ;
- La technoprévention.

En ce qui concerne plus spécifiquement la prévention et la lutte contre les nuisances publiques liées à la problématique de la drogue, une classification des compétences ainsi que des axes de travail ont été approuvés lors du Conseil des Ministres du 19 janvier 2001³. L'objectif est d'aboutir à l'élaboration d'une politique concertée sur base d'une redéfinition des compétences et des missions de chaque Ministre concerné. Cette démarche vise notamment à une meilleure utilisation des moyens financiers affectés à la gestion de la problématique de la drogue. En conséquence, les villes et communes ont dû également tenir compte de cette redéfinition des compétences dans leur proposition de contrat 2002-2003, en particulier les communes ayant intégré un volet « Toxicomanie » dans leur projet de Contrat de Sécurité et de Prévention.

IV.4. La réalisation d'un diagnostic local de sécurité et l'approche des besoins locaux en matière de sécurité

Les villes et communes ont été invitées à prêter une **attention particulière aux chiffres de criminalité**, au **Moniteur de sécurité** (enquête faite auprès des citoyens de certaines villes et communes sur le sentiment d'insécurité) et **autres indicateurs locaux** afin d'élaborer un diagnostic local de sécurité. Celui-ci doit être complété par une analyse des ressources locales existantes en vue de favoriser les partenariats.

V. Le contenu des Contrats de Sécurité et de Prévention

Dans les grandes lignes, on peut souligner que le contenu des contrats met l'accent sur les points suivants :

- **la création d'une structure de coordination** efficace pour la gestion des projets au sein du contrat et sur un soutien méthodologique : engagement d'un fonctionnaire de prévention/coordonateur, d'un évaluateur interne, réalisation d'une analyse de la problématique locale, ...
- **l'approche de phénomènes de criminalité spécifiques** visant ou non un groupe cible spécifique : projets de prévention de diverses formes de criminalité contre les biens, projets visant à promouvoir la sécurité routière, le travail de rue, la technoprévention, le hooliganisme, ...
- **la surveillance fonctionnelle et l'approche du sentiment d'insécurité** : projets Assistants de prévention et de sécurité, engagement d'agents d'ambiance dans les transports en commun, etc.

³ Voir la Note politique du Gouvernement fédéral relative à la Problématique de la Toxicomanie.

- **l'approche de la problématique de la drogue** : coordination d'actions en matière d'usage de drogue, soutien des centres de sensibilisation, d'information et d'accompagnement, aide ambulatoire aux toxicomanes, ...

De manière plus précise, les contrats sont tous composés de six parties :

- un préambule qui porte sur la nouvelle appellation des contrats et sur la disparition du volet police
- « Renforcement de la politique communale de prévention »
- « Une meilleure intégration des groupes cibles »
- « Surveillance fonctionnelle, technoprévention et approche du sentiment d'insécurité »
- « Approche de la problématique de la toxicomanie »
- « Approche de phénomènes de criminalité spécifique ».

V.1. Le préambule

En plus des éléments précités et de règles administratives, le préambule fixe les obligations des villes et communes. Par rapport aux « anciens contrats », plusieurs modifications sont à souligner.

- Les villes et communes sont invitées à prêter **une attention particulière aux chiffres de criminalité**, au Moniteur de sécurité (enquête sur le sentiment d'insécurité de la population) et autres indicateurs locaux et ressources locales existantes, afin d'élaborer un diagnostic local de sécurité.
- Le Ministère de l'Intérieur recommande la mise en place **d'un comité de pilotage** restreint afin d'asseoir l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de prévention et de sécurité intégrée. Ce comité sera composé du Bourgmestre et/ou du manager du contrat, du Chef de zone, du fonctionnaire de prévention, de l'évaluateur interne et du coordinateur administratif et financier.

De plus, conséquemment à la mise en place effective des zones polices, les obligations générales concernant l'exécution des Contrats de Sécurité et de Prévention ont dû être adaptées.

- Il convient de **situer les initiatives prises suite à l'élaboration du diagnostic local** de sécurité avec **les initiatives policières développées** sur l'ensemble de la zone.
- Les villes et communes veilleront à **assurer l'articulation entre le contrat de sécurité et de prévention au niveau local et le plan zonal de sécurité**, par le biais du Conseil consultatif de prévention et du comité de pilotage. En conséquence, une collaboration avec les services de police devra être assurée,

incluant notamment l'obligation de la police locale de transmettre les chiffres de criminalité et d'apporter une contribution à l'analyse de ceux-ci.

- Dans **l'éventualité de collaborations supra-locales**, le travail de prévention mis en place avec une ou plusieurs communes d'une même zone, ou de plusieurs zones, devra faire l'objet d'une convention. Toutefois, seule la commune éligible suite à la décision du Conseil des Ministres pourra disposer du subside alloué par le Ministère de l'Intérieur.
- Selon l'article 35 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, le Bourgmestre dispose de la possibilité d'inviter des experts à participer aux réunions du conseil zonal. Dans cette optique et en vue de garantir la définition et la mise en œuvre d'une politique de sécurité et de prévention intégrée, le Ministère de l'Intérieur recommande la présence du fonctionnaire de prévention au conseil zonal de sécurité.

V.2. Le renforcement de la Politique communale de prévention

L'évaluation a permis de relever que les communes, d'une manière générale, se contentaient d'une approche minimale du renforcement de la politique communale de prévention. C'est pourquoi, les fonctions et dispositifs inscrits dans ce cadre ont été redéfinis.

Il s'agit de :

- **Renforcer la coordination du contrat de sécurité et de prévention** grâce au rôle joué par **le fonctionnaire de prévention**, l'évaluateur interne, et le coordinateur administratif et financier ;
- Tenir un **Conseil consultatif de Prévention** (CCP) ;
- **Inform**er davantage la population sur le contrat et sur les problèmes locaux de sécurité.

V.2.A. La coordination, l'évaluation et la gestion du contrat de sécurité et de prévention

Le fonctionnaire de prévention a pour principale mission de **coordonner les différentes mesures prises dans la commune en matière de prévention de la criminalité**, en ce compris celles prévues dans le contrat. Il soutient et assure l'accompagnement des actions menées en matière de prévention et de toxicomanie ainsi que des actions entreprises dans le cadre du volet social.

L'évaluateur interne est quant à lui responsable de l'évaluation permanente des différents projets du contrat. À ce titre, il se charge de recueillir des données pertinentes pour chacune des actions entreprises, et de les analyser.

Dans un souci d'objectivité, il fait reposer l'évaluation des actions, et plus particulièrement de leurs effets, sur des statistiques criminelles pour lesquelles il assure, si nécessaire, la construction d'instruments adéquats. Il veille également à ce qu'aussi bien les services de police que les services communaux qui en ont besoin puissent disposer de ces données. L'Évaluateur interne rédige et transmet régulièrement des rapports évaluatifs aux services internes et réalise des rapports d'évaluation devant être transmis régulièrement aux autorités subsidiaires.

Enfin, **le coordinateur administratif et financier** est responsable du bon déroulement des tâches administratives et de la logistique du contrat. Il se charge d'inscrire les moyens disponibles dans le budget communal de manière à pouvoir en disposer sans retard lors de l'exécution du contrat. Il suit les procédures administratives lors de l'engagement de personnel au sein du contrat et de l'acquisition de biens. Il tient également la comptabilité du contrat et rassemble les pièces justificatives en vue du paiement des subventions.

V.2.B. Le Conseil Consultatif de Prévention (CCP)

Le Conseil Consultatif de Prévention (CCP), par **sa compétence d'avis, vise à promouvoir la définition et la mise en œuvre d'une politique de prévention au niveau local**. Il fait des propositions sur les priorités à rencontrer parmi les phénomènes existants dans la commune, précise la manière de les appréhender et arrête un programme d'actions comprenant les objectifs poursuivis, les lignes de force des actions à mener, les opérateurs concernés, les instruments et les moyens d'action nécessaires.

Le CCP est donc un organe consultatif, représentatif et de concertation qui contribue à la mise en œuvre d'une politique de prévention intégrée, globale et cohérente.

Par ailleurs, la constitution de sous-groupes de travail spécifiques a été recommandée, lorsque la situation locale le requiert, par exemple en ce qui concerne la toxicomanie, la technoprévention...

V.2.C. L'information à la population

La population n'est généralement pas assez consciente de ses capacités à éviter et prévenir la criminalité. Les citoyens sont par ailleurs, de manière générale, assez peu, voire mal, informés des initiatives de prévention de la criminalité prises au niveau local.

L'objectif poursuivi par une meilleure information à la population quant au contrat et aux problèmes locaux de sécurité consiste principalement en une diminution du sentiment d'insécurité.

V.3. Une meilleure intégration des groupes cibles

L'axe « Intégration des groupes cibles » des contrats de sécurité et de prévention renvoie aux subventions allouées dans le cadre de la mise en place des projets prioritaires dont : le service de prévention de l'agression et sensibilisation à la plainte, le travail de rue, les animations socio sportives ou culturelles, les maisons de quartier, les maisons de jeunes, le fan coaching, la prévention dans les écoles, les actions de prévention à l'égard des personnes âgées, la prostitution, les permanences psycho-sociales à destination des jeunes et des familles, la prévention à l'égard des professions à risques, le service juridique de 1ère ligne, la lutte contre le décrochage scolaire via la médiation scolaire communale.

Les différents projets développés dans ce cadre étaient jusqu'en 2001 principalement axés sur les jeunes et sur la population des quartiers défavorisés.

Il faut noter **le recentrage des compétences réalisé en Région bruxelloise**. Faisant suite aux nouvelles orientations soutenues par la Région, et en adéquation avec l'analyse transversale des Contrats de Sécurité et de Société réalisée par les administrations de l'Intérieur, les projets relatifs aux thématiques suivantes, qui jusqu'à ce jour étaient financés et/ou co-financés par la Ministère de l'Intérieur, **ont été repris pour l'essentiel par la Région** : la médiation sociale, les problèmes liés à la scolarité, le travail de rue et l'animation socio-sportive, les gardiens de parcs.

De même, un recentrage des **compétences a été réalisé en Région wallonne**, lorsque les transferts étaient possibles entre la Région et le Ministère de l'Intérieur et sans pénalité pour les villes et communes. Sont plus particulièrement concernés les projets relatifs à : l'aide juridique de 1^{er} ligne, l'accompagnement des sans-abri, l'accompagnement des demandeurs d'asile, la médiation de dettes (surendettement), l'animation socio-culturelle.

La Région flamande ne participant pas au financement des Contrats de Sécurité et de Prévention, aucune réorientation n'a pu être réalisée en région flamande. Les projets qui n'avaient pas pour objet la prévention de la délinquance ont été soit reformulés, soit remplacés, soit repris par le seul financement local.

Les subventions allouées garantissent la poursuite des efforts consentis et visent à rencontrer les objectifs inhérents à la mise en place des contrats, à savoir garantir la sécurité sur le territoire et rétablir la qualité de la vie dans les quartiers.

Ainsi, les subsides doivent permettre la consolidation des acquis et l'accompagnement du renforcement de la politique locale de prévention.

En outre, le partenariat avec la sphère scolaire reste une ligne de force importante de la politique de lutte contre la criminalité, principalement soutenu par le maintien de projets de lutte contre le décrochage et l'absentéisme scolaire, de lutte contre la violence scolaire, ...

Les projets s'inscrivant dans le cadre de la prévention et sécurisation des professions à risques restent par ailleurs marginaux au sein des contrats. Toutefois, les subsides alloués permettent de maintenir ou de renforcer les dispositifs existants.

V.4. Surveillance fonctionnelle, technoprévention et approche du sentiment d'insécurité

Cet axe comprend les projets suivants : assistants de prévention et de sécurité, contrats de transition professionnelle, emplois-jeunes, plan côtier, technoprévention, primes de cambriolage et approche du sentiment d'insécurité.

V.4.A. Les Assistants de Prévention et de Sécurité

Les assistants de prévention et de sécurité sont prévus depuis 1996 dans les Contrats de Sécurité et de Société et depuis 1998 dans les Contrats de Prévention. En 2001, un montant de 2.019.308,9 € a ainsi été destiné à ces postes. Par APS employé, les autorités fédérales et la ville concernée paient chacune 50% des frais d'affectation, à savoir 137,95 €.

Des frais de fonctionnement sont également prévus pour l'équipement des APS ; il s'agit plus précisément d'un montant de 371,84 € pour des APS nouvellement engagés en 2002 et de 185,92 € pour ceux entrés en service en 2001.

En 2002, cela représente 540 APS en Flandres pour un montant total de 893.933,79 € (en multi-chèques), 357 APS en Wallonie pour un montant total de 590.989,56 € (en multi-chèques) et 371 APS à Bruxelles pour un montant total de 614.165,62 € (en multi-chèques).

Les APS sont engagés dans des projets de prévention de la criminalité contre les biens ainsi que dans des projets de prévention générale, au sein desquels ils exercent une surveillance préventive, mais aussi une fonction de signalement et

d'information. Les missions des APS ont été déterminées par les circulaires du 29 novembre 1995 et du 30 mai 1996.

V.4.B. Les Emplois-jeunes

L'Arrêté royal du 23 juin 1999 fixe les conditions auxquelles une ville/commune peut bénéficier de certaines aides financières de l'Etat en vue de la réalisation de projets relatifs à la problématique de l'insécurité et de l'agressivité dans les transports en commun. Ces projets doivent être élaborés en complète concertation avec les sociétés de transports en commun (De Lijn, STIB, TEC). Les moyens prévus doivent être destinés à l'engagement de personnel sous le statut desdits emplois-jeunes.

32 personnes ont ainsi été engagées sous ce statut au sein des Contrats de Sécurité et de Prévention en Wallonie où un subside a été attribué de 171.344 € ; pour Bruxelles, 12 personnes ou un subside de 64.254 € ; en Flandre 36 personnes ou un subside de 192.762 €.

Ce dispositif connaît actuellement un succès inégal ; les conditions de recrutement restent difficiles et la concertation entre les villes et les sociétés de transport en commun plutôt complexe.

V.4.C. Les contrats de transition professionnelle

Pour répondre aux problèmes de propreté et de sécurité que connaissent les habitants des quartiers les plus fragilisés, le Ministère de l'Intérieur a déjà proposé en 1998 de soutenir les communes dont le taux de chômage est supérieur de 20% à la moyenne régionale dans les coûts salariaux liés à l'engagement de 15 personnes mi-temps dans le cadre de contrats de transition professionnelle pour l'exécution de tâches liées à la sécurité, à la lutte contre le vandalisme et à la propreté au sein des quartiers.

Outre la dispense des charges patronales et l'intervention de l'Etat fédéral d'au moins 433,81€ par mois par emploi à mi-temps, le Ministère de l'Intérieur interviendra dans les coûts salariaux par un montant de 148,74 € par mois, ce qui réduira fortement le solde à charge des communes (pour information, ce solde avoisinera les 74,37 € par mois pour un salaire équivalent à 110 % du salaire minimum garanti). Selon ces modalités, la contribution du Ministère de l'Intérieur pour l'engagement de ces personnes s'élèvera à 26.772,50 € par an.

La matière des contrats de transition professionnelle dans le cadre des contrats de sécurité et de société est réglée par la circulaire du 28 juillet 1998 portant les directives relatives au volet « Contrats de transition professionnelle » et la circulaire du 6 janvier 2000 apportant des modifications dans le régime de travail des

personnes sous contrat de transition professionnelle comme décrit dans la circulaire du 28 juillet 1998.

Au sein des Contrats de Sécurité et de Prévention, 7 communes (Anvers, Charleroi, Mons, Seraing, Saint-Gilles, Molenbeek-Saint-Jean et Saint-Josse-Ten-Noode) ont prévu des projets qui seront mis en œuvre par des personnes sous contrat de transition professionnelle. Il s'agit en tout de 96 contrats de transition professionnelle, d'un montant total de 178.840,30 €.

V.4.D. Les conseillers en technoprévention et primes-cambriolage

Dans le cadre du contrat, diverses initiatives ont été prises en vue de prévenir le phénomène du cambriolage. Pratiquement, chaque commune dispose actuellement d'un conseiller en technoprévention. Depuis 1995, ces conseillers peuvent suivre une formation organisée par le SPP. Outre la formation de base, des cours de spécialisation sont également organisés (sécurisation des bâtiments publics, des commerçants, aspects liés à la sécurité concernant le passage à l'Euro et autres). Les conseillers en technoprévention se réunissent en outre régulièrement au niveau provincial autour d'une table ronde afin d'échanger des informations et d'optimiser le fonctionnement.

D'autre part, certaines communes promeuvent également le système des primes de cambriolage : après avoir consulté un conseiller en technoprévention, un citoyen peut introduire une demande de subvention pour la sécurisation de son habitation.

La technoprévention concerne également des groupes ou endroits particuliers : sécurisation de certains groupes professionnels (médecins, pharmaciens, bijoutiers, employés de la poste, ...) ou de certains endroits (hôpitaux, écoles, ...).

V.4.E. La Sécurisation des logements sociaux

Plusieurs contrats prévoient l'engagement d'agents de prévention-responsables d'immeubles à appartements en vue d'exercer une surveillance fonctionnelle et d'agir comme personne de contact en cas de problème.

V.4.F. Le Plan côtier

Dans le cadre du plan de lutte contre la criminalité à la côte, 56 agents de sécurité ont été mis à la disposition des communes du littoral. Ceux-ci sont engagés dans des projets de prévention de la criminalité contre les biens ainsi que dans des projets de prévention sociale. Ces actions sont tout particulièrement organisées pendant les mois d'été, durant lesquels il y a une forte affluence de touristes. Les tâches de ces agents sont la surveillance préventive, le signalement et le soutien technique.

V.4.G. L'approche du sentiment d'insécurité

L'approche du sentiment d'insécurité englobe divers projets qui visent à détecter et à combattre différents problèmes susceptibles de donner naissance à des sentiments d'insécurité. On y retrouve par exemple les réseaux d'information de quartier. Les RIQ sont des structures de concertation entre citoyens au sein d'un territoire bien délimité qui, sous la direction d'un coordinateur et en concertation avec les services de police, visent un échange rapide et efficace d'informations entre les citoyens et les services de police, sans organiser de patrouilles ou d'actions de surveillance particulières.

Le budget réservé en 2002 pour l'ensemble des projets ainsi subventionnés s'élève à 6.021.448,44 €.

V.5. L'approche de la problématique de la toxicomanie

Deux éléments particuliers marquent les volets Toxicomanie des Contrats de Sécurité et de Prévention 2002-2003. Il s'agit :

- D'une part de la décision du Conseil des Ministres du 4 mai 2001, en vertu de laquelle les anciens plans drogue précédemment annexés au contrat en feront désormais partie intégrante.

- D'autre part de la note politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la Toxicomanie (adoptée en Conseil des Ministres le 19 janvier 2001), en vertu de laquelle les compétences du Ministère de l'Intérieur en matière de drogues sont précisées sous la rubrique « Prévention des nuisances publiques liées à l'usage de drogue ».

Les principaux axes de travail développés au sein des Contrats de Sécurité et de Prévention 2002-2003 seront donc, tout comme en 2000 – 2001, orientés sur la coordination des actions en matière de drogue, les centres de sensibilisation, d'information et d'accompagnement, les centres d'accueil et d'hébergement, l'aide ambulatoire aux toxicomanes (accueil, suivi psychosocial et orientation des usagers de drogues), les centres de crise, le travail de rue.

V.6. L'approche de phénomènes de criminalité spécifiques

Ce volet des Contrats de Sécurité et de Prévention comprend :

- **la prévention du phénomène de la violence**. On notera que trois communes (Seraing, Molenbeek-Saint-Jean et Gand) ont inscrit au sein de leur contrat 2002-2003 des projets pilotes relatifs à la prévention de la violence intra-familiale. Il s'agit de projets co-subsctionnés par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Emploi (à raison de 24 789,35 € par projet par le Ministère de l'Emploi ;

Concernant la prévention du vandalisme, il s'agit de mettre en place des projets tendant à réduire les formes les plus gênantes de ce phénomène par l'accroissement du contrôle social (implication active de la population), l'utilisation de fiches de déclaration, l'engagement d'assistants de prévention et de sécurité (APS) et de contrats de transition professionnelle, par le biais d'actions préventives relatives à la problématique des graffitis, ... De telles mesures exercent une influence indéniable sur le phénomène des incivilités, la plupart des projets de ce type mis en œuvre apparaissent efficaces.

Les projets visant à prévenir la violence ont pour objectifs principaux d'éviter la récidive, la stigmatisation des auteurs potentiels, une diminution des faits de violence et de l'insécurité qui en découle, éviter la victimisation secondaire, une diminution du chiffre noir de la criminalité ainsi que la responsabilisation de tierces personnes (telles que d'éventuels témoins d'actes de violence).

Les actions menées dans ce cadre sont axées sur la prévention primaire dans les quartiers (ateliers d'expression par exemple) et également sur la sécurisation des lieux et des personnes, la sensibilisation de la population et le travail sur un groupe cible particulier (fan coaching, bandes organisées, ...).

Concernant la prévention primaire, secondaire et tertiaire du vol, les problématiques visées sont le vol de et dans les véhicules, le vol de vélos, le cambriolage, le vol à la tire et à l'étalage. Les objectifs des dispositifs mis en place dans ce cadre sont, d'une part, la diminution du sentiment d'insécurité par l'organisation de campagnes et d'actions de prévention et, d'autre part, la diminution du sentiment post-traumatique *via* l'accompagnement des victimes de ces infractions, ainsi que la diminution du chiffre noir relatif à certains faits (vol à la tire, à l'étalage), en incitant les victimes à porter plainte.

Les initiatives de prévention développées dans ce cadre, centrées sur le phénomène du vol, ont un effet positif au niveau de la sensibilisation de la population.

Comment s'assurer que les politiques de prévention ne contredisent pas l'expression des besoins locaux et vice-versa ?

Cette question est au cœur de la politique de sécurité en Belgique.

Je vous ai présenté le nouveau paysage policier belge et les contrats de sécurité et de prévention tels qu'ils se présentent depuis la mise en œuvre de la Réforme des polices.

On ne saura jamais assez insister sur le rôle clé qu'incarnent dans notre modèle de démocratie les autorités communales, plus particulièrement les bourgmestres. Cette implication des autorités locales, tant l'établissement des diagnostics locaux de sécurité que dans la mise en œuvre des politiques locales de sécurité, dans leur suivi, dans leur évaluation traduit la résultante de tensions parfois très vives entre les tenants d'une politique fédérale de gestion de l'insécurité qui laisserait une faible marge de manœuvre aux municipalistes considérant ainsi ceux-ci pas assez compétents ou plus soucieux de leurs intérêts strictement politiques locaux et les tenants d'une approche qui mise sur le rôle déterminant des autorités locales auxquels il y a lieu d'accorder l'appui, le financement et l'encadrement.

Comme je l'ai souligné dans la première partie de mon exposé, la Réforme des polices du 7.12.1998 a été marquée par de graves dysfonctionnements en matière notamment de lutte contre le terrorisme, le grand banditisme ou le hooliganisme sans que ces questions n'aient directement pu mettre en évidence l'incapacité des polices communales qui existaient à l'époque.

Le drame des enfants disparus et retrouvés dans la sinistre affaire Dutroux qui a défrayé la chronique entre 1994 et 2004 n'a pas non plus être imputable aux polices communales mais bien à la résultante d'une guerre des polices au sein de l'ex-gendarmerie, de tensions avec les Parquets concernés par l'affaire.

Conséquemment, le projet qu'aurait pu porter certains de voir s'établir en Belgique une police unique pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans les affaires évoquées n'avait guère de chance de trouver un écho favorable dans les partis politiques qui chacun avec ses nuances ne pouvaient rencontrer un projet qui aurait participé de l'élimination des corps de police locaux ou de l'invalidation de ceux-ci en ramenant à leurs compétences à des parties congrues.

Certes, si l'ex-gendarmerie s'est trouvée sérieusement mise en cause avec ce point hautement symbolique que représente la fuite de l'assassin Marc DUTROUX, interpellé dans sa fuite non par un policier mais par un garde des eaux et forêts, il est incontestable que plusieurs corps de police communaux avaient déjà connu des manquements, des dérapages, des échecs qui ne permettaient de légitimer de manière quelque peu simpliste que tout fonctionnait bien pour la police locale alors que la gendarmerie aurait illustré avant tout des pratiques d'incompétence.

Les négociations dites de l'Octopus réunissant huit partis politiques ont conduit à voir confirmée la place des autorités locales dans la gestion locale de la sécurité.

Concrètement pour le législateur, le Bourgmestre reste le maillon central de la politique de sécurité locale, certes la compétence opérationnelle relève du chef de corps de police locale mais la responsabilité est bien dévolue au Bourgmestre.

La loi précise ainsi : « un service policier minimal équivalent doit être assuré dans toutes les zones de police et que la totalité d'un service de police de base ressort à la compétence et à la responsabilité des administrations locales en général et des bourgmestres en particulier ».

Notons cependant que cette « autonomie communale a quelque peu évolué avec la mise en œuvre de la Réforme des polices dans un sens plus restrictif, l'autorité fédérale impose ainsi des normes minimales, en ce qui concerne le budget, le personnel et l'équipement.

Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur, le gouverneur pouvant exercer les compétences du Bourgmestre ou des institutions communales en ordre subsidiaire si ceux-ci n'exercent pas leurs responsabilités lors d'événement supralocaux ou lorsque l'intérêt général ne appelle à une intervention spécifique.

Le débat est ouvert, le nouveau paysage policier est trop récent pour précipiter des conclusions sur la capacité in fine des autorités locales d'assurer à leurs concitoyens le droit à la sécurité publique.

Les corps de police locaux, en particulier dans les grandes villes doivent relever des défis particulièrement difficiles qui nécessitent malgré l'appui fédéral l'engagement significatif de forces, par exemple pour lutter contre les nouvelles formes de crime organisé liées aux trafics de personnes et des biens ou pour assurer le maintien de l'ordre à l'occasion de manifestations qui se sont avérées dans le contexte mondial plus sensibles, parfois plus violentes.

Les villes sont en outre de plus en plus confrontées à une réelle dualisation des populations confrontées à l'exclusion sociale, à la ségrégation spatiale, à la ghettoïsation de quartiers qui peuvent générer de graves conflits entre citoyens.

Le paradoxe veut par ailleurs que ces mêmes autorités locales qui doivent non seulement assurer la paix publique mais aussi l'aide sociale, l'encadrement des jeunes, l'éducation, la santé sont de plus en plus souvent confrontées au financement des politiques publiques dont elles relèvent de la sécurité.

Comme vous l'aurez constaté, la politique belge en matière de sécurité consacre d'importants moyens pour appuyer le niveau local tant en matière de police par une dotation spécifique qu'en matière de prévention comme je l'ai illustré avec l'exemple des contrats de sécurité et de prévention.

Le législateur a cependant tenu à donner des balises pour éviter des dérives dans une matière sensible et par rapport à laquelle les enjeux politiques sont des plus sensibles.

1) le contrôle du bourgmestre par les élus locaux

La loi prévoit que soit créé dans chaque zone de police un conseil de police composé de conseillers communaux.

Dans le cas des zones monocommunes, il s'agit de l'ensemble des conseillers communaux élus dans l'entité concernée.

Dans le cas des zones pluricomunes, chaque conseil communal représentant une des communes composant la zone déléguée des représentants sur la base des chiffres de population.

En fonction de l'importance de la zone, le conseil de police compte minimum 13 représentants et maximum 25.

Ce conseil de police reçoit la personnalité juridique, celui-ci est compétent pour le budget, le cadre du personnel, les nominations, conformément aux normes fixées par le niveau fédéral.

Les Bourgmestres sont membres de plein droit du conseil de police.

Le conseil de police, présidé par le Bourgmestre adopte le plan zonal de sécurité, outil majeur qui planifie la politique de sécurité, chaque conseiller communal garde sa compétence d'interpellation.

En ce qui concerne l'exécution des tâches administratives, la police locale reste sous l'autorité du Bourgmestre qui reste responsable de l'exécution de la politique policière, il donne des instructions ou des directives générales.

Dans le cas de la zone pluricommunale, chaque bourgmestre reste responsable du point de vue fonctionnel de la sécurité, de l'ordre public, de la salubrité sur son territoire, il pourra ainsi décider de l'autorisation ou de l'interdiction d'une manifestation, fermer un endroit dangereux ou insalubre.

Le chef de corps mais également le directeur coordinateur de la police se doivent d'informer le Bourgmestre de tout élément susceptible de connaître des répercussions sur la sécurité publique.

La direction même du corps de police (dans sa dimension opérationnelle) relève de la compétence du chef de corps.

Art 171 et 172 : « le chef de corps est chargé, sous l'autorité du Bourgmestre de la direction, de l'organisation et de la répartition des tâches du corps de police ».

« Les compétences dévolues au chef de corps n'empêchent pas que le Bourgmestre ou le Collège de police conserve l'autorité sur le corps local et décide de la gestion et du fonctionnement. Ils en supportent donc également l'entière responsabilité. »

Pour les communes qui disposent d'un contrat de sécurité et de prévention, celui-ci reposera sur l'établissement d'un diagnostic local de sécurité, l'établissement de priorités.

Le contrat de sécurité et de prévention constitue l'outil de la politique de prévention communale, il tiendra compte des priorités du plan zonal de sécurité qui reprend la politique policière.

Le corps de police est consulté avant que les élus locaux n'adoptent le contrat de sécurité et de prévention.

Enfin, la spécificité de chaque politique local de sécurité qu'elle relève de l'approche policière ou on peut faire l'objet d'échanges entre Bourgmestres afin le cas échéant d'amener des modifications dans l'intérêt de toutes les autorités locales, deux instances ont été créées à cet effet.

2) Le conseil consultatif des Bourgmestres

Cet organe rend des avis sur tout projet d'arrêté réglementaire et de norme concernant la police locale rédigé par le Ministre de l'Intérieur.

16 Bourgmestres siègent au Conseil consultatif, représentent petites et grandes zones de police et sont issues des trois Régions du pays.

3) Le conseil fédéral de police

Ce dernier composé de trois Bourgmestres issus du Conseil consultatif des Bourgmestres dont un par Région et d'un chef de corps de police local, de représentants des autorités judiciaires, d'autres autorités administratives (gouverneurs), des représentants des Ministres de l'Intérieur et de la Justice, du Commissaire général et d'un représentant de la police locale.

Ce conseil remet avis sur le Plan national de sécurité et évalue son exécution. Le conseil fédéral de police est en outre chargé de l'évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des services de police locaux sur la base du rapport établi par l'Inspection générale de la police fédérale et locale.

En conclusion, l'on peut considérer que le législateur belge a veillé à ce que les politiques de sécurité locale répondent au mieux aux besoins locaux.

A contrario, le niveau fédéral veille à concentrer ses moyens financiers et humains dans la lutte contre des phénomènes considérés comme prioritaires et touchant l'ensemble des zones de police du territoire.

C'est dans cet esprit que des priorités ont été établies au niveau fédéral et reprises dans le Plan national de sécurité.

Les priorités reposent par ailleurs sur le contenu de l'accord gouvernemental du 12/7/2003 et la note cadre de sécurité intégrale des 30 et 31 mars 2004.

Ces objectifs stratégiques liés à ces priorités sont :

- l'immigration illégale et el trafic des êtres humains
- la traite des êtres humains
- le terrorisme
- la criminalité grave (organisée) contre les biens, en particulier commis par les bandes itinérantes / réseaux.
- les drogues
- l'environnement limité au trafic de déchets
- la grande criminalité économique et financière
- le trafic d'armes

C'est aussi au niveau préventif que le Secrétariat permanent à la politique de prévention a en charge la mise sur pied de campagnes nationales de sensibilisation telles :

- les nuisances liées aux drogues
- les vols de et dans voitures
- les cambriolages

et c'est dans le même esprit que le Ministre de l'Intérieur et son collègue des Finances ont convenu d'un plan permettant aux travailleurs indépendants et aux professions libérales de favoriser l'installation de moyens de lutte contre l'intrusion par al déductibilité fiscale d'une partie des investissements consentis pour sécuriser les entreprises.

Partie 4 : Quelques questions préoccupantes sur le devenir des politiques de prévention

I. Complémentarité entre les contrats de sécurité et de prévention et les plans zonaux de sécurité

« La prévention non policière à l'échelon communal, l'action policière dans le cadre des zones de polices, un modèle à corriger au risque de voir se développer la schizophrénie institutionnelle. »

Q. 1. Complémentarité entre les contrats de sécurité et de prévention et les Plans zonaux de sécurité.

La question varie d'une commune ou ville à l'autre selon le degré de volonté d'articuler les deux approches tant par les autorités politiques, administratives que policières.

La maîtrise paraît plus aisée dans les zones mono-communales – le Bourgmestre étant responsable tant de l'approche communale préventive que de l'approche policière (dont la prévention policière) à l'échelon d'une seule commune.

MAIS ATTENTION !

Sentiment partagé par plusieurs corps de police locaux, d'avoir perdu le lien avec la prévention, parfois de ne plus avoir les moyens suffisants.

Priorité : développer la cohérence avec les plans zonaux de sécurité

a) Etat des lieux

Dans la prolongation des accords Octopus, la loi du 7 décembre 1998 a organisé un service de police intégré, structuré à deux niveaux : la police Fédérale et les polices locales. Le volet « Police » des 29 contrats de sécurité et de société basé sur le principe de l'existence des 29 polices communales, relevant des 29 autorités communales, s'est achevé le 31 décembre 2001

Le budget lié aux moyens anciennement affectés aux volets police des contrats de sécurité est versé aux 29 communes concernées sans condition particulière.

En effet, il eut été impossible de maintenir des volets polices dans les contrats de sécurité et de société, de nombreuses polices uni-communales devenant au 1^{er} janvier 2002 pluri-communales.

Toutefois, cette application de la réforme n'enlevait pas l'obligation pour les communes de poursuivre une politique intégrée articulant le travail de prévention non policier avec le travail de la police locale dont l'approche spécifique à la prévention policière.

- C'est d'ailleurs dans cette perspective que les Bourgmestres ont associé à la préparation de leur projet de contrat de sécurité et de prévention les Chefs de corps en intégrant notamment ceux-ci dans les comités de pilotage desdits contrats.

Dans la même logique, le SPF Intérieur a recommandé que les services communaux de prévention soient eux aussi associés aux conseils zonaux de sécurité en qualité d'Experts. Les obligations générales des contrats ont en effet été adaptées afin que des conditions optimales soient assurées pour garantir l'articulation entre l'approche policière et l'approche préventive des phénomènes de délinquance et de criminalité.

- Concernant le conseil zonal de sécurité, le Bourgmestre dispose, par l'article 35 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la possibilité d'inviter des experts à y participer. C'est à ce titre que le fonctionnaire pourrait y être convié.

Mais force est de constater que dans la pratique, cette possibilité est loin d'être toujours exploitée puisque seul 1 fonctionnaire de prévention sur 3 participe au Conseil Zonal de Sécurité. Cela est d'autant plus avéré pour les communes bruxelloises, puisque aucun fonctionnaire de prévention n'est invité à participer au conseil zonal.

Suite à l'analyse des Contrats de sécurité et de prévention 2002-2003, il appert que :

ARTICULATION CSP - ZONE - POLICE				
	Articulation PZS	Adéquation priorités PZS	Collaboration CSP - Police	Participation FP - CZS
Région Bruxelles-Capitale	47,00%	62,00%	85,00%	0,00%
Région Flamande	75,00%	63,00%	100,00%	46,00%
Région Wallonne	74,00%	69,00%	79,00%	58,00%
Moyenne 3 régions	65,33%	64,67%	88,00%	34,67%

Un tableau plus détaillé figure en annexe et reprend pour chaque région et chaque commune les éléments repris ci-dessus.

A la lecture du tableau présenté ci-avant, on constate que pour 88 % des communes à contrat, une collaboration est mise en œuvre avec les services de police. Toutefois, celle collaboration reste encore très ponctuelle et ne se fait pas de manière systématique.

En outre, il est opportun de souligner la nécessaire adéquation des projets des contrats de sécurité avec les priorités des plans zonaux de sécurité correspondants. On notera à cet effet que les phénomènes les plus ciblés concernent les vols, la toxicomanie et la violence. On constatera donc que les projets développés dans les contrats rencontrent, pour partie, les besoins locaux en matière de sécurité et de prévention.

Toutefois, on pourra mettre en exergue le manque de synergie avec le travail policier au niveau zonal.

Divers acteurs sont concernés par la problématique d'une articulation efficace entre l'approche préventive des contrats et l'approche policière dans le cadre de la lutte contre la criminalité. On citera les plus importants d'entre eux, à savoir le Bourgmestre, le chef de corps de la police locale, le fonctionnaire de prévention et, à terme, le Manager des Nuisances, en fonction de la place qui lui sera donnée.

Ceux-ci doivent tenir compte des différentes structures de concertation existantes telles que le Conseil de Police, le Collège de Police, le Conseil Zonal de Sécurité, le Conseil Consultatif de Prévention ou encore le Comité de Pilotage.

Ainsi, en vue d'asseoir la mise en œuvre d'une politique de prévention et de sécurité intégrée, le point 7 des obligations générales concernant l'exécution des contrats de sécurité et de prévention 2004 - 2005 recommande la mise en place d'un comité de pilotage. Idéalement, celui-ci doit être composé du Bourgmestre et/ou du manager du contrat, du chef de corps de la police locale, du fonctionnaire de prévention, de

l'évaluateur interne et du coordinateur administratif et financier et doit se réunir mensuellement.

Malheureusement ce comité de pilotage ne fonctionne pas de façon optimale au sein des contrats, et l'aspect policier y est rarement représenté.

Si le fonctionnaire de prévention, les autorités communales et le chef de corps de la police locale se rencontrent, il s'agit principalement lors d'événements ponctuels mais il n'existe pas suffisamment de collaboration durable des services de police avec les services de prévention.

Il faut ajouter à cela que de nombreux fonctionnaires de prévention ne disposent pas de chiffres de criminalité exploitables, qui leur permettraient de poser avec efficacité un diagnostic local de sécurité. Pourtant, celui-ci est une condition indispensable à la mise en place d'un projet, qu'il soit réalisé dans le cadre d'un contrat de sécurité et de prévention ou non. L'analyse des chiffres de criminalité constitue également un outil indispensable permettant d'analyser l'impact d'un contrat de sécurité et de prévention.

A contrario de nombreux outils sont développés au sein des contrats de sécurité et de prévention : questionnaire sur le sentiment d'insécurité, enquête de victimisation, enquête de satisfaction,... Le chef de corps devrait pouvoir bénéficier de l'analyse de ceux-ci afin de renforcer certaines actions, d'en réorienter d'autres ou de développer des actions préventives en collaboration avec les services de prévention communaux.

En conséquence, il est plus qu'opportun dans la perspective des prochains contrats de renforcer la collaboration avec l'approche policière par différentes approches structurelles/fonctionnelles et sur le terrain. C'est de cette manière que l'on pourra atteindre une meilleure adéquation et/ou complémentarité avec les priorités fédérales et locales, ceci dans l'objectif d'une politique de sécurité et de prévention intégrée. Il est en effet recommandé de poursuivre une politique cohérente et coordonnée, entre le niveau communal et le niveau zonal.

Cette volonté est traduite dans l'Accord du Gouvernement de juillet 2003 qui précise « *chaque plan de sécurité zonal comportera un volet préventif policier. Dans le souci d'assurer un lien entre la politique de prévention, qui relève des communes, et la police locale, qui relève des zones de police, les fonctionnaires de prévention seront associés à l'élaboration, à la réalisation et à l'évaluation des plans de sécurité zonaux* ».

A défaut d'une directive administrative, l'on peut craindre que la situation restera bloquée là où les pratiques de complémentarité entre approche policière et préventive ne se font pas - la circulaire devrait baliser. Nous ne ferons cependant

pas l'économie de la réussite d'une réelle prise de conscience des autorités politiques, administratives, des acteurs policiers et préventifs à agir dans une mission intégrée.

b) Propositions

Rédaction d'une circulaire ministérielle prévoyant :

- la systématisation de la collaboration entre la ville bénéficiaire d'un contrat de sécurité et de prévention et la zone de police dont celle-ci relève
- la participation du représentant du corps de police au comité de pilotage du CSP et du ou des fonctionnaires de prévention du Conseil de sécurité
- l'échange réciproque des analyses statistiques et phénoménologiques entre le CSP et la police locale.
- Le détachement d'un officier de police auprès du Cabinet du Bourgmestre pour assurer la cohérence entre les approches policières de la zone et les initiatives de l'autorité communale.
- Dans le cas de zones pluri-communales, l'on pourrait envisager le détachement d'un policier de liaison auprès de chacun des Bourgmestres constituant la zone de police.

II. Tenir compte de l'évolution des chiffres de criminalité

« Les chiffres de criminalité ne permettent pas de se représenter la réalité de la criminalité, ils constituent cependant des indicateurs d'évaluation tant de l'action policière que des dispositifs de prévention »

Q.2 : Tenir compte de l'évolution des chiffres de criminalité.

a) état des lieux

Il est évident que si les chiffres de criminalité enregistrés par les services de police n'illustrent que la criminalité identifiée, ceux-ci restent pour certaines images criminelles laconiques.

Si l'on peut penser par exemple que les chiffres liés aux vols de voitures tendent vers une réalité, compte tenu de l'obligation pour les souscripteurs d'assurance de déclarer les faits pour envisager une indemnisation, il n'en va pas de même par exemple pour les vols à la tire dont la déclaration sera parfois fonction du préjudice.

Enfin, les chiffres de criminalité sont d'autant plus variables qu'ils illustrent aussi la pro-activité policière. En matière de stupéfiants, de conduite sous l'effet d'alcool, ce sont les contrôles policiers qui nourrissent le volume des chiffres.

Notons par ailleurs que la politique de décentralisation des commissariats de police, de création d'antennes de police, de circulation de postes de police mobiles ont eu aussi une incidence sur la fréquentation par la population des services de police.

Il en a été de même avec la stimulation dans le cadre des premières années des contrats de sécurité d'une politique d'assistance aux victimes. Ces BAV sont aujourd'hui intégrés dans les polices locales.

Au-delà de ces quelques considérations, il faut bien souligner que les délais de publication de chiffres fiables par la Police Fédérale sont tels que leur usage est limité dans la définition de diagnostics locaux de sécurité réguliers et par conséquent, dans la mise en place adaptée de dispositifs policiers et préventifs.

Par ailleurs, dans leur présentation actuelle, les (statistiques criminelles policières) souffrent de l'absence de données précises sur les localisations – ces chiffres existent à l'échelon des communes, des zones mais non des quartiers – les auteurs (sexe, nationalité, âge) ne sont pas répertoriés.

Actuellement, certaines polices ont créé leur propre système d'exploitation des chiffres de criminalité variable d'une zone à l'autre.

Le manque de données pointées et les délais de parution des statistiques de la POLFED se compensent par des traitements des chiffres locaux qui permettent de réagir plus rapidement.

En tous les cas, une politique de sécurité intégrée n'a guère de chance de réussite si elle ne dispose pas de chiffres en temps raisonnable.

Il faut bien constater en ce domaine de nombreuses carences, voire des réticences à transmettre ces chiffres des services de police vers les dispositifs de prévention.

b) Propositions

Obtenir de la POLFED une organisation qui permette une publication- fut-elle provisoire trimestrielle des statistiques policières intégrées, comme ce fut le cas dans le passé.

La publication des chiffres actuels souffre d'un tel retard que la connaissance des chiffres n'apporte qu'un élément historique mais ne permet pas de mesurer à l'échelon de l'ensemble des communes du pays le résultat des politiques de prévention et de lutte contre l'insécurité.

Par ailleurs, la mission du SPP d'analyse de la criminalité est elle-même dépendante de ces retards de publications et donc d'usage des statistiques policières.

L'on pourrait remédier à ces déficits.

- 1) En créant au départ des pratiques significatives locales un outil de mesures de la criminalité locale avec déjà toutes les données recueillies par chaque police locale.

Il s'agirait d'une fonction d'observatoire local de la criminalité utile à la à la définition de la politique policière de la zone et à l'approche de la politique communale de sécurité.

Cet observatoire pourrait combler le manque représenté par la faiblesse des échanges d'analyse entre les corps de police et les villes et communes.

Ces données sont d'autant plus importantes que les villes et communes bénéficiant d'un CSP doivent réaliser un diagnostic local de sécurité, outil rendu aussi obligatoire dans la définition des priorités des PZS.

A cette fin, le SPP diffusera dans les prochaines semaines une proposition de DLS (Diagnostic Local de Sécurité) – cet outil a été réalisé avec la collaboration du SPF Intérieur et de Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (FESU).

III. Caractère pluriannuel des contrats de sécurité et de prévention

« Contribuer à lutter contre la délinquance et la criminalité de proximité s'inscrit dans une approche à court, moyen et long terme, le caractère pluriannuel des contrats de sécurité et de prévention est indispensable si l'on veut assurer la pérennisation des moyens engagés et al stabilité du personnel engagé ».

Q. 3 : caractère pluriannuel des Contrats de sécurité et de prévention

a) état des lieux

Les contrats de sécurité ont été développés, depuis leur mise en œuvre, selon le principe de l'annalité budgétaire. Deux exceptions sont à noter sur ce plan :

- les contrats 1999 : ont été conclus avec la possibilité d'une reconduction tacite en 2000
- les contrats 2002-2003 : pour rappel, le Conseil des Ministres du 04.05.2001 avait approuvé la prolongation des contrats à partir de 2002 pour deux années.

Il s'agissait par là d'une part, de soutenir un travail de prévention sur un plus long terme et, d'autre part, de répondre à un besoin d'une plus grande stabilité. Cette perspective a permis aux communes de planifier les actions à plus long terme, et a, en outre, contribué à mieux adapter les initiatives du contrat à un nombre de programmes initiés par les gouvernements régionaux (développant également des programmes pluriannuels).

L'introduction d'une période de deux ans ne dispensait cependant pas l'obligation pour les communes de tenir compte des modalités d'exécution des contrats établies par le fédéral, sur le plan de l'évaluation, et des procédures administratives liées à l'exécution financières des contrats (avis de l'Inspection des Finances, contrôle des pièces justificatives, ...).

L'accord du Gouvernement a prévu que « *une politique de sécurité intégrée nécessite non seulement que les contrats de sécurité et de prévention soient prolongés mais surtout qu'ils soient à l'avenir conclus pour plusieurs années. Ceci se fera, pour une première phase jusqu'à la fin de l'année 2006. Ensuite les contrats seront conclus pour une période de trois ans ...* ».

Ce caractère pluriannuel à la politique de prévention de la criminalité devrait marquer les contrats à partir du 01/01/2005. Plusieurs arguments plaident en faveur de ce principe :

- a. Le développement d'une politique de sécurité et de prévention intégrée doit de préférence être harmonisé avec les cycles correspondant aux législatures communales. De fait, l'approche des problématiques locales par le biais de différents programmes ne peut, en principe, être concrétisée que si les initiatives mises en œuvre s'accordent dans le temps et dans l'espace. Or, si cela est faisable avec le programme (annuel) de la Politique des Villes ou autres programmes fédéraux, il n'en va pas nécessairement de même avec les Régions impliquées qui peuvent fonctionner sur d'autres bases. La politique fédérale de prévention de la criminalité pourra toutefois s'accorder avec la politique locale, sous sa nouvelle législature, les

élections communales étant organisées en octobre 2006. A partir de cette période, le cycle de politique des deux niveaux pourra alors être harmonisé.

- b. Les mesures prises au niveau local pour lutter contre la délinquance et le sentiment d'insécurité, n'ont en général que peu d'effet à court terme. Or, les contrats de sécurité et de prévention ont jusqu'à ce jour, d'une part, été conclus annuellement, et ont, d'autre part, évolué en fonction des priorités fédérales et locales, et partant en fonction des nouvelles majorités politiques.

Une des conditions de mise à disposition des moyens du fédéral au local a été (est) un soutien permanent des projets par un accompagnement méthodologique et une procédure d'(auto)évaluation – cette dernière portant sur l'exécution du contrat durant l'exercice contractuel. Par le suivi des contrats réalisé au niveau local (services de prévention) ou fédéral (SPP), il appert qu'il est illusoire de vouloir mesurer l'impact des projets sur une courte période, mais bien à partir de trois voire cinq ans (moyen/long terme). La stabilité de la politique favorisera ainsi l'évaluation de l'impact des mesures.

Ce principe d'un travail à plus long terme est par ailleurs inscrit dans le préambule des contrats.

- c. Bien que la politique contractuelle de prévention de la criminalité a d'emblée été considérée comme une politique d'impulsion, étant entendu la capacité des communes à soutenir les projets développés avec l'appui du fédéral, il n'en reste pas moins que l'on a assisté, et l'on assiste encore, à un grand turn over du personnel dans les communes. En effet, l'impossibilité pour ces dernières de pouvoir planifier à long terme, a empêché d'offrir une stabilité d'emploi aux personnes engagées dans les projets. Or, le travail de confiance avec le public cible, mais également les partenariats développés ne peuvent qu'être mis en péril par les mouvements de personnel. Le caractère pluriannuel permettra alors aux autorités locales de s'engager vis-à-vis de la population, mais également du personnel employé dans le cadre des contrats, en ce qui concerne la durée de l'impact des mesures.

Il n'en reste pas moins qu'une stabilisation de la politique et le renforcement de celle-ci - conséquemment à l'accord du gouvernement - doit s'accompagner d'une augmentation des moyens. En effet, l'enveloppe globale allouée par le fédéral aux communes n'a pas évolué depuis plusieurs années, voire a diminué pour certaines depuis 1999.

Une attention particulière doit être portée par le gouvernement fédéral aux finances communales. En effet, elles sont soumises aux contraintes des Plans de gestion imposés par la Tutelle administrative régionale. De fait, la mise sous plan d'assainissement peut impliquer pour les communes un retard dans l'approbation des budgets communaux et, par voie de conséquence, dans la mise à disposition des crédits du contrat. Par ailleurs, l'utilisation des moyens prévus au contrat peut être compromise par les décisions (refus) de la tutelle, impliquant dans certains cas la remise en question du développement de certaines actions, le recrutement de personnel supplémentaire (ou remplacement) ou encore la réalisation de certains investissements. Ce paramètre doit donc conserver notre plus grande attention afin d'éviter que les communes ne soient pénalisées.

b) Priorités.

- 1) Fin 2005 : décision pour les contrats de sécurité et de prévention étalés entre le 01/01/2006 et le 31/12/2009
- 2) Fin 2009 : décision du Conseil des Ministres pour les contrats de sécurité établis entre le 01/01/2010 et le 31/12/2011
- 3) Préparation des contrats basés sur les DLS (diagnostics locaux de sécurité)
- 4) Articulation complémentarité entre le PZS, le CSP appliquée à la période du contrat.

IV. Meilleure synergie avec les entités fédérées

La lutte contre la criminalité et la délinquance renvoie à des actions préventives, policières et judiciaires. Agir en amont sur les causes nécessite la mobilisation d'acteurs et de programmes non seulement nationaux mais aussi régionaux et communautaires. La complémentarité sera d'autant plus nécessaire qu'à défaut la concurrence des dispositifs générera dysfonctionnements et perte d'efficacité »

Q.4 : meilleure synergie avec les entités fédérées

a) état des lieux

Dès l'origine de la mise en œuvre des contrats, l'approche intégrée, associant tous les acteurs participant ou soutenant la prévention – les Autorités locales, régionales,

communautaires fédérales – a été privilégiée. En effet, la politique des contrats de sécurité et de prévention a été développée selon le principe d'une approche intersectorielle de la criminalité, tant sur le plan du contenu des projets que sur le plan d'un cofinancement. La participation financière à la politique de prévention a relevé :

- soit d'autres départements fédéraux (Justice – Emploi – Affaires sociales)
- soit des entités fédérées (Région Bruxelles-Capitale et la Région Wallonne).

La Région flamande est cependant restée extérieure au partenariat Fédéral-Régions, ayant systématiquement décliné la proposition des différents Ministres de l'Intérieur depuis 1992 de s'inscrire dans un co-financement.

Pour les deux autres Régions, les projets mis en œuvre dans les contrats ont été financés selon un principe de subsidiarité, sans toujours respecter pour autant la dévolution des compétences des partenaires fédéraux et des entités fédérées.

Outre les objectifs de répondre aux besoins locaux en matière de sécurité et partant de lutter contre le sentiment d'insécurité, on rappellera notamment que les Contrats de Sécurité et de Société ont aussi eu des objectifs plus généraux visant à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers et auprès des habitants. Ce fut particulièrement significatif dans le cas des projets liés au volet « Renouveau urbain » qui dès 1996 permettait de voir se développer des projets d'assainissement de quartier, de lutte contre le surendettement, des initiatives visant à améliorer le cadre de vie, la vie associative, etc. Certains de ces projets, comme par exemple le travail de prévention dans les quartiers, bien que relevant entre autres des Communautés et des Régions, ont été financés par le Ministère de l'Intérieur.

Certains projets risquaient donc interférer avec les compétences d'autres départements, conséquemment, les négociations menées dans le cadre des contrats 2002-2003 ont visé une plus grande cohérence au niveau du financement. Il a été possible de dégager les complémentarités, particulièrement pour ce qui concernait les compétences des Régions. Cette méthode de travail a permis de présenter des projets de contrat de sécurité et de prévention relativement conformes aux compétences dévolues aux Gouvernements concernés ; et les financements étant établis dans la même logique.

L'analyse issue de l'évaluation des contrats dégage cependant encore certaines incohérences dans le financement des contrats.

En effet, on constatera notamment qu'une grande part des projets développés dans l'axe II des contrats visant une meilleure intégration des groupes cibles, relève

plutôt des compétences, au niveau fédéral de la Politique des Villes, et au niveau des entités fédérées, des Communautés et des Régions.

Le principe d'une bonne articulation avec les entités fédérées est important. En effet, le recentrage des compétences dans le financement des initiatives a été réalisé dans les contrats 2002-2003 (cf. supra). On insistera par ailleurs sur le fait que le contrat est resté intégré sur le plan du texte. Si ceci était vrai pour les contrats wallons 2002 (concernant les huit communes bénéficiaires et anciennement contrat de sécurité et de société), il n'en va plus de même pour les contrats 2003 et 2004.

En effet, le Ministre wallon, C. MICHEL chargé des Affaires intérieures et de la Fonction publique a impulsé en 2004 sa nouvelle politique de prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie – ayant pour objectif de lutter contre l'insécurité dans les villes et communes.

Les actions reprises dans ce plan visent à :

- répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la précarisation, de la pauvreté et de l'exclusion
- répondre aux besoins locaux en matière de réduction des risques liés à la toxicomanie
- retisser les liens sociaux, intergénérationnels, et interculturels
- répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes.

Il y a donc un déficit dans l'articulation et de cohérence des initiatives. Or, ce principe, fondateur de la politique de prévention, doit continuer à être privilégié pour le développement d'une politique globale de sécurité et de prévention intégrée et intégrale.

L'accord du Gouvernement prévoit en ses termes que « *la concertation avec les départements fédéraux concernés sera renforcée, de même qu'avec les Régions en tant qu'autorités de tutelle des communes* ».

Il apparaît donc qu'à partir de 2006, les contrats devront faire l'objet d'un recentrage des compétences, en vue du développement d'une politique de sécurité et de prévention cohérente et basée sur la concertation entre le Fédéral, les Communautés et Régions.

2) Priorités

La recherche de cohérence devra être réalisée et articulée à plusieurs niveaux et selon différentes modalités :

- niveaux : fédéral/avec les entités fédérées/local
- modalités aux trois niveaux : par le développement de structures de concertation

multilatérales associant tous les acteurs concernés par la politique.

Par ailleurs, il serait opportun de revenir à la structure initiale des contrats intégrant pour une même commune les initiatives de prévention relevant des différentes entités subsidiaires et non la construction de contrats de sécurité et de prévention différents selon le niveau de gouvernement dont ceux-ci relèvent.

Il s'agirait ainsi de relancer la cohérence et donner une impulsion au niveau local concernant l'importance d'élaborer une politique intégrée dans l'approche des phénomènes locaux et de l'insécurité. En effet, une politique de sécurité et de prévention doit avoir pour ambition d'harmoniser et coordonner les initiatives en s'inscrivant dans le modèle de la chaîne de sécurité établie en son temps dans le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, reprise dans la note stratégique adoptée par le Conseil des Minsitres des 30 et 31 mars 2004.

L'implication de tous les acteurs viserait à harmoniser les différents niveaux et identifier les complémentarités, ceci afin d'éviter un cloisonnement dans le développement de la politique de prévention.

Une approche intégrée des problématiques locales de sécurité constitue par ailleurs la clé de réussite pour le développement des projets articulés avec le plan zonal de sécurité. On renvoie ici à la partie relative à la cohérence avec les plans zonaux de sécurité.

V. Une plus grande cohérence avec les priorités du Gouvernement fédéral

« Le financement fédéral des contrats de sécurité et de prévention doit rester respectueux des principes d'autonomie communale, la dimension contractuelle consacre le droit des communes à mener une politique de prévention mais aussi l'obligation de tenir compte des priorités du gouvernement fédéral établies sur l'analyse de la criminalité et des phénomènes les plus préoccupants. »

Q.5 : une plus grande cohérence avec les priorités du Gouvernement fédéral.

Lors de l'élaboration de nouvelles propositions de contrat, une attention particulière a été à chaque fois demandée pour les priorités fédérales,

telles que définies dans l'accord gouvernementale fédéral mais ajustées aux besoins locaux.

Dans la circulaire PREV 27 relative aux contrats de sécurité et de prévention 2004, il a été demandé de donner priorité aux projets de prévention axés sur les diverses formes de criminalité :

- criminalité à l'encontre des biens
- technoprévention
- nuisances sociales
- lutte contre la toxicomanie
- circulation routière

En outre, une attention particulière devra être consacrée à la protection de certains groupes de population fragilisés tels les seniors et les professions à risque dont certaines catégories de professions libérales et indépendants.

Au fil des ans, une évolution peut être constatée dans les priorités du gouvernement fédéral mais celle-ci n'est pas toujours nécessairement visible dans les projets développés à l'échelle locale et donc basés sur la réalité locale.

A l'avenir, l'objectif est donc de continuer à stimuler la politique de sécurité et de prévention mais de veiller encore plus à l'harmonisation des projets dans les contrats de sécurité et de prévention par rapport aux priorités du gouvernement fédéral.

Il paraît difficilement acceptable que des projets soient maintenus ou amplifiés s'ils ne se situent pas dans les compétences du SPF Intérieur, ni dans les priorités de la note cadre des 30 et 31 mars 2004.

I) De l'impérieuse nécessité de réformer les services de police

- **Années 1980** : critiques à l'égard des 3 corps de polices
 - 589 polices communales
 - la gendarmerie avec unités territoriales, brigades locales
 - la Police judiciaire auprès des parquets
- **Malaise au sein des professions**
- **1983→ 1985** : grand banditisme centré sur les grandes surfaces (28 morts) / tueries du Brabant
- **1984** : vague d'attentats des CCC (Cellules communistes combattantes) : 3 pompiers tués.
- **1985** : Coupe d'Europe au stade HEYSEL (Bruxelles) : Angleterre –Italie : 39 morts et 450 blessés
- **Année 1990** : Affaire DUTROUX –Commission VERWILGHEN
- **23 avril 1998** : évasion de DUTROUX – Marche blanche
- **Accord OCTOPUS** : Printemps 1998 (8 partis : 4 majorité (socialistes et socio- chrétiens) et 4 oppositions(libéraux, fédéralistes))

II) LA RÉFORME DES POLICES

Loi du 7/12/1998 organisant un service de police intégré à 2 niveaux

Avant le 1/1/2000

- 18.750 policiers communaux :
589 polices communales
- 16.000 Gendarmes (fédéral)
- 1.500 policiers PJ (Parquet)
(fédéral)

Actuellement : depuis le 1/1/2000

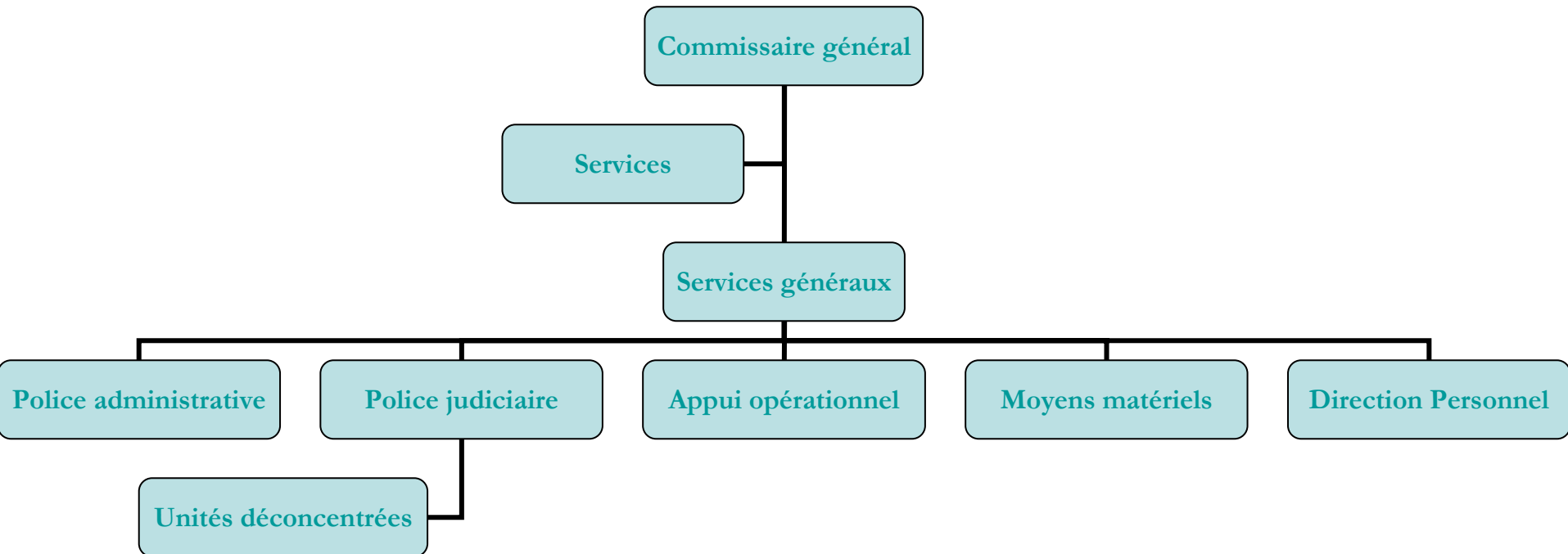
- 29.410 policiers locaux
- 9800 policiers fédéraux
- 196 polices locales
 - 50 uncommunales
 - 146 pluricommunales

La police intégrée, structurée à deux niveaux

Police fédérale : fonctionnalité de base

- ▲ Sur l'ensemble du territoire belge, la police fédérale remplit les missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire ainsi que les missions de soutien à la police locale (LP1 article 3)

POLICE FEDERALE



POLICE FEDERALE

Direction générale de la Police judiciaire

- **Direction et coordination des missions de police judiciaire**
- **Missions spécialisées de police judiciaire**
 - Lutte contre des formes graves de criminalité
 - Corruption
 - Terrorisme
- **Analyse criminelle opérationnelle**
 - Police technique & scientifique
 - Méthodes particulières de recherche (MPR)

POLICE FEDERALE

Direction générale de l'Appui opérationnel

- **Gestion de l'information (Banque de données nationale)**
- **Gestion de la communication (Astrid – ISLP)**
- **Documentation opérationnelle**
- **Coopération policière opérationnelle internationale**
- **Unités spéciales**

POLICE FEDERALE

Direction générale Moyens matériels

- **Budget et finances**
- **Marchés publics**
- **Equipement**
- **Infrastructure**
- **Appui logistique**

POLICE FEDERALE

Unités déconcentrées

- **Le Carrefour d'Information d'Arrondissement (CIA) (LPI article 105 bis – Circulaire MFO 6 du 9 janvier 2003)**
 - **Se charge de l'appui dans le traitement de l'information, tant au profit de la Police fédérale que de la Police locale**
 - **Gestion fonctionnelle assurée par le DIRCO et le DIRJU**

POLICE LOCALE

Les zones de police

- **Il existe 196 zones de police**
- **Zones uncommunales → 50**
- **Zones pluricommunales → 146**

POLICE LOCALE

Les fonctionnalités de base (AR du 17 septembre 2001)

- **Le travail de quartier qui doit assurer la présence et l'accessibilité**
- **L'accueil qui doit garantir en permanence la disponibilité pour le citoyen**
- **L'intervention qui doit apporter une réponse, dans un délai approprié, à tout appel qui requiert une intervention policière**

La police intégrée, structurée à deux niveaux

- **L'assistance aux victimes** qui doit offrir un accueil adéquat, de l'information et de l'aide aux victimes
- **La recherche et l'enquête locales** qui doivent assurer l'exécution de missions par la police locale (LFP, LPI et Directive de la Justice du 20 février 2002)
- **Le maintien de l'ordre public** qui doit garantir et rétablir la tranquillité publique, la sécurité publique et la santé publique

POLICE LOCALE

Missions à caractère fédéral (LPI article 61-64)

- **Missions prévues dans la LPI (calamités; surveillance de malades mentaux, de personnes internées, de condamnés libérés conditionnellement , d'étrangers; extraction de détenus; prêter main forte; assistance aux victimes et circulation routière).**
- **Missions prévues dans le plan zonal de sécurité**
- **Missions spécialisées de police administrative et judiciaire**

POLICE LOCALE

La Capacité hypothéquée (HYCAP)

- **Vise la mise à disposition d'une partie de la capacité opérationnelle au profit d'une autre zone, pour une mission de police administrative ponctuelle (Circulaire MFO-2 du 30 juillet 2004)**
- **L'hycap est indépendante de tous les autres renforts et réquisitions**
- **L'hycap est le moyen ultime**

Organes consultatifs formels

- **Le Conseil fédéral de police (LPI art. 6 et 7; AR 3/11/2001)**
 - Evaluation globale des polices fédérale et locale
 - Avis concernant le Plan national de Sécurité
 - Evaluation de la mise en œuvre

- **Le Conseil consultatif des Bourgmestres (LPI art. 8; AR 6/4/2000)**
 - Avis concernant toute décision réglementaire relative à la Police locale

Organes de contrôle

- **Contrôle interne**
 - Les Services de Contrôle interne dans les corps de police
- **L'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale (LPI art. 143 – 149 ter)**
- **Le Comité permanent de Contrôle des Services de police (loi du 18 juillet 1991) – relève de la Chambre des Représentants**

Éléments communs

- **Statut**
- **Recrutement**
- **Formation**
- **Mobilité**
- **Équipement**
- **Télécommunication et information**

III) Politiques de prévention : l'importance de l'appui fédéral au local

- La naissance d'une politique de sécurité fédérale et de prévention **appuyée sur les dispositifs locaux**
- 1980 : ↑ insécurité ↑ sentiment d'insécurité
- nécessité d'une réponse nouvelle au-delà de la police, de la prison
- contestation des approches traditionnelles
 - insuffisantes
 - partielles
- Europe : Pays-Bas, Grande-Bretagne, France (G. Bonnemaïson)
- Contexte déjà évoqué : situation dramatique : 1980 → 1990
- 1991 : Échauffourées à Bruxelles
- Novembre 1991 : Émergence de l'extrême droite aux élections législatives

- Conseil des Ministres du 9/3/1992 : **politique contractuelle associant l'Etat, les Régions et les Communes**
- A.R. du 12/3/1993 : **création du Secrétariat permanent à la Politique de Prévention** chargé du soutien aux initiatives de prévention locales ainsi que la politique générale de prévention du pays
 - appui aux politiques locales
 - analyse de la criminalité
 - formation des intervenants
 - centre de documentation –bibliothèque
 - point focal EUCPN, CIPC, Conseil de l'Europe

Avant le 1/1//2002

Contrats de sécurité (29)

Contrats de prévention (48)

Plans drogue

5 volets

Les contrats de sécurité : 1992 -2001

- **Ministère de l'Intérieur**
- **Ministère Justice**
- **Ministère des Affaires sociales et de la Santé publique**
- **Ministère Emploi/ Travail**

• **Police**

• **Prévention non policière**

• **Renouveau urbain**

• **Justice**

• **Toxicomanie**



Conseil des Ministres



**Cohérence coordination :
Bourgmestres ET Échevins**

COFINANCEMENTS

- **Région wallonne → programmes sociaux, aide aux victimes**
- **Région bruxelloise → programmes sociaux, aide aux victimes, projets police**
- **Région flamande : néant**

Depuis le 1/1//2002
73 contrats de sécurité et de prévention
29 Plans drogue

- **Les contrats de sécurité et de prévention**

- **Ministère de l'Intérieur**
 - **Ministère des Affaires sociales et de la Santé publique**
- **Prévention non policière**
→ **Toxicomanie**

- **Ministère Emploi/ Travail**



- **Conseil des Ministres**

⇓
**Cohérence coordination :
Bourgmestres ET Échevins**



COFINANCEMENTS

- **Région wallonne** → programmes sociaux, aide aux victimes
- **Région bruxelloise** → programmes sociaux, aide aux victimes, projet police
- **Région flamande** : néant

- **Les plans drogue (29) : Ministère de l'Intérieur** → toxicomanie

Les contrats de sécurité et de prévention

1) Pour préparer la négociation

- Tenir compte des priorités du Plan national de sécurité, de la note stratégique Intérieur- Justice
- Établir le diagnostic local de sécurité
- S'inscrire dans le budget réparti
- Tenir compte de l'articulation entre la politique de prévention communale et le plan zonal de sécurité (Plan policier)

2) Le contenu des contrats de sécurité et de prévention

- **Structure de coordination** (fonctionnaires de prévention, gestionnaire administratif et financier, évaluateur interne)
- **Approche des phénomènes de criminalité spécifique**
 - Hooliganisme
 - Travail de rue
 - Criminalité contre les biens et personnes
 - Surveillance
- **Approche fonctionnelle et approche du sentiment d'insécurité**
APS (assistants de prévention et de sécurité)
- **Approche de la problématique drogue :**
 - Bas seuil
 - Centre d'accueil en urgence
 - Travail de rue
 - Prévention

3) Les acteurs

- **Le Bourgmestre et son collège d'échevins**
- **Le Conseil communal**
- **Le Comité de pilotage** (Bourgmestre/ Manager du contrat/ chef de zone (police)/
fonctionnaire de prévention / coordinateur administratif et financier
- **Le conseil consultatif de prévention** : organe consultatif reprenant les autorités
publiques, le tissu associatif, les représentants de citoyens, de quartier.

IV) Mises en perspective

- **4.1 La politique des contrats de sécurité et de prévention :**
l'application d'une approche de discrimination positive

Les 73 villes et communes bénéficiaires doivent remplir 3 critères essentiels (CDM 4/5/2001)

- 1) **Le caractère urbain** : les communes dont la population excède 60.000 habitants
- 2) **Le taux de criminalité** : basé sur la criminalité de proximité (cambriolages, vols de et dans voitures, atteinte à l'intégrité physique, incivilité, ...)
- 3) **La situation socio-économique** : sont reprises les communes qui ont les revenus moyens par habitant les plus pauvres.

4.2 Complémentarité entre les contrats de sécurité et de prévention et les plans zonaux de sécurité

Accord du gouvernement de juillet 2003 :

« Chaque plan de sécurité zonal comportera un volet préventif policier.

Dans le souci d'assurer un lien entre la politique de prévention qui relève des communes et la police locale, qui relève des zones de police, les fonctionnaires de prévention seront associés à l'élaboration, à la réalisation et l'évaluation des plans de sécurité zonaux ».

4.3 Tenir compte des chiffres de criminalité

- Limite des statistiques interpolicières intégrées
- Nécessité d'observatoires locaux de la criminalité
- Coopération dans l'analyse entre le Fédéral et le local

4.4 Caractère pluriannuel des contrats de sécurité et de prévention

- Nécessaire caractère pluriannuel
- Stratégie dans le temps
- Stabilité du personnel
- Cohérence avec la législature communale

4.5. Recomposer la cohérence avec les entités fédérées

- Attention aux doublons
- Respect des compétences
 - Aide à la jeunesse → Communautés
 - Prévention de la toxicomanie → Communautés et Régions
 - Aide aux victimes → Régions
 - Assainissement des quartiers → Régions

V) Conclusions

- **En Belgique :**
- Place essentielle donnée **aux Bourgmestres** qui ont une large compétence en matière de sécurité
- **Nécessité cohérence entre l'approche policière locale** et les **approches de prévention** de cohésion sociale locales non policière
- **Politique contractuelle**
 - Droits
 - Obligations de résultats
- **Importance de la complémentarité**
entre PNS sécurité
les PZS de sécurité
- **Allègement du poids des missions à caractère fédéral pour les polices locales** (transfert des détenus, police des tribunaux, ...)
- **Importance du diagnostic local de sécurité** comme outil de base et d'évaluation

- **Cohérence entre les compétences** du fédéral et des entités fédérées dans l'appui aux pouvoirs locaux
- Mise en garde sur les **risques de transfert de charges de plus en plus lourdes aux pouvoirs locaux** confrontés à la paupérisation des populations
 - Politique d'accueil, d'insertion des populations étrangères (réfugiés)
 - Politique de sécurité publique, notamment maintien de l'ordre
- **Sécurité au cœur du sujet politique, sentiment de perte de confiance de la population dans ses institutions**
 - Risques de dérives
 - Privatisation de la puissance publique
 - Auto-défense

Yves VAN de VLOET

Secrétaire permanent à la politique de
prévention

Service public fédéral Intérieur Belgique



Le citoyen producteur de sécurité » : Peut-on vraiment déléguer cette responsabilité aux citoyens ?

Par **Nicole VINCELETTE**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les citoyens producteurs de sécurité

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : À partir d'expériences pratiques sur le terrain - en particulier quinze années en prévention de la criminalité dans les quartiers Rosemont et La Petite-Patrie, situés au nord de la Ville de Montréal, Mme Nicole Vincelette a développé une théorie "populaire" de la sécurité urbaine. Jumelées à cela cinq années dans les domaines sportifs, institutionnels et communautaires, Mme Vincelette a majoritairement travaillé auprès des CitoyenNEs - RésidentEs - Bénéficiaires - ClientEs de tout acabit. Elle souhaite vous proposer une nouvelle vision du CitoyenNE "producteur de sécurité". Sa théorie n'est certes pas scientifique mais elle a l'audace de poser certaines questions gênantes telle que : peut-on vraiment déléguer une telle responsabilité aux citoyens ? Acceptons-nous vraiment de partager la production de la sécurité avec les citoyens ? Beaucoup de questions, certains éléments de réponses et que le débat s'ouvre ! »

Introduction:

Dans la demande initiale qui m'a été faite, les organisateurs ont mis l'accent sur la MOBILISATION DES CITOYENS (un des éléments-clé du thème de ce Colloque) et m'invitaient à venir parler de mon expérience-terrain. En fait, je devais présenter comment mon organisme réussissait à rejoindre, informer, impliquer et finalement mobiliser les citoyens. Mais lorsque j'ai reçu le programme officiel et que j'ai lu le thème de cet atelier, j'avoue que ma première réaction a été plutôt vive : comment ça, le *citoyen producteur de sécurité* ? Il m'est donc apparu important d'examiner

plus en profondeur quelques-unes des notions incluses dans le titre et dans la description de cet atelier. Je parle entre autres des expressions : producteur de sécurité, partenariat, sécurité. J'ai rapidement constaté que plusieurs de ces termes ne sont pas compris et utilisés de la même façon, surtout sur le terrain. Alors, j'ai décidé de débiter ma présentation autour de deux grandes questions :

1. Qu'est-ce que la mobilisation ?
2. Que veut dire réellement producteur de sécurité ?

1. Qu'est-ce que la mobilisation ?

Après une recherche dans les dictionnaires, j'ai découvert que le mot Mobilisation a d'abord une signification militaire : « ensemble des opérations permettant de mettre une nation sur le pied de guerre.¹ » Si on regarde le mot mobiliser, on obtient cette définition : « procéder à la mobilisation d'une armée, de citoyens mobilisables, de son personnel »². Et si on regarde un peu plus loin, on retrouve une définition au sens plus large encore : « faire appel à l'action de quelqu'un, d'un groupe... »³ Et finalement, le sens le plus éloigné qu'on indique et que j'ai retenu pour mon exposé : « être d'un intérêt suffisant pour faire agir quelqu'un ou un groupe »⁴.

À la lumière de cette dernière définition, la plupart des intervenants qui travaillent en sécurité vous diront que c'est évident que la Sécurité est d'un intérêt commun et suffisant pour que les gens se mobilisent. Toutefois, selon mes expériences sur le terrain, je dirais plutôt qu'il est très difficile de mobiliser les citoyens autour de la sécurité car l'intérêt que provoque ce sujet est très différent d'un individu à l'autre et même, d'un intervenant à l'autre. Voici des situations très démonstratives des différences que vivent les citoyens face à la sécurité.

- Les hommes et les femmes n'ont pas les mêmes conceptions de leur Sécurité, et leurs priorités ne se situent pas sur les mêmes points. De plus, l'écart entre leurs perceptions peut s'agrandir ou diminuer s'ils sont parents, car les enfants deviennent le centre de leurs préoccupations, dépendamment s'ils sont très jeunes ou plus âgés. Et cette réalité change encore plus si vous êtes un parent monoparental.
- L'intérêt change selon le groupe d'âge : il est reconnu dans la majorité des études et des ouvrages en criminologie que les personnes âgées se sentent moins en sécurité que les jeunes adultes, même si selon les statistiques officielles, elles ne sont pas toujours les plus victimisées. Cela est dû principalement à leur sentiment de vulnérabilité et aux répercussions importantes qu'un crime (vol,

¹ Le Petit Robert 1, page 1210, 1989

² Le petit Larousse illustrée, page 659, édition 2001

³ Ibid.

⁴ Ibid.

blessures, fraude) peut amener dans leur vie. Toutefois, les aînés qui ont un cercle social et familial très développé démontrent une insécurité moins grande.

- Le citoyen peut changer sa perception : qu'il soit installé depuis longtemps dans le quartier ou la Ville, de passage (étudiants), nouveau arrivant dans la Ville (j'inclue autant les immigrants que les étudiants et les gens qui déménagent souvent d'un quartier à l'autre). À Montréal, c'est d'autant plus frappant quand on sait que certains quartiers sont considérés plus « dangereux » que d'autres (Montréal-Nord, Hochelaga-Maisonneuve). Le même citoyen qui vivait une quiétude relative dans un quartier tranquille et qui déménage dans un quartier qui a « mauvaise presse » peut voir son sentiment de sécurité changé de façon drastique sans qu'il soit devenu victime pour autant.
- La notion de sécurité change avec le statut social, le revenu, autant qu'avec le nombre de personnes qui composent la famille et les activités qu'on pratique. Les gens ayant un bon revenu vont se procurer un système d'alarme et ont souvent une bonne couverture d'assurances pour leurs biens. Les gens qui possèdent une automobile n'ont pas les mêmes préoccupations de sécurité que ceux qui doivent prendre le transport en commun. Les gens qui sont très actifs (sports, sorties, membres d'un organisme) se déplacent plus souvent et connaissent mieux leur quartier, ont souvent un sentiment de sécurité plus grand que ceux qui sortent peu.
- Le citoyen québécois n'a pas la même perception et définition de la sécurité que le citoyen immigrant ou le citoyen québécois anglophone. Dans plusieurs pays, le service de police est considéré comme corrompu, appliquant sa propre loi et au service de la politique du plus fort. Ces citoyens, une fois installés à Montréal par exemple, ne perdent pas pour autant leurs réflexes de se débrouiller par eux-mêmes et sont peu enclin à utiliser les services policiers ou institutionnels (CAVAC, CLSC, hôpitaux, etc.).
- Certaines personnes n'ont pas la même réaction face aux crimes selon leurs propres expériences et valeurs : un adulte qui a déjà fumé du cannabis dans sa jeunesse sera plus tolérant envers ce crime; les adultes marginaux et artistes ne considèrent pas le graffiti comme un acte de vandalisme mais comme un geste d'expression libre; les adultes ou aînés qui n'ont pas d'enfants sont plus insécures envers un groupe de jeunes et très prompts à les identifier comme « gang de rue », etc.
- Le citoyen vit des réalités nouvelles: les HLM sont des habitations qui n'existaient pas avant en aussi grand nombre. Certaines personnes, en particulier les personnes âgées, y voient plus de raisons et de causes d'insécurité que d'avantages. On soupçonne facilement le concierge de crimes mineurs (vols) car il a accès à tous les logements (clé maîtresse) ; la gestion des accès aux étages pose plusieurs problèmes mais les résidants continuent d'ouvrir la porte d'entrée

principale comme s'ils étaient seuls dans l'immeuble. L'augmentation du nombre de familles monoparentales et la grande proportion des chefs de famille féminins amènent des changements majeurs dans la réalité des jeunes : la création des services de garde, le nombre d'enfants seuls à la maison. Ce sont autant de réalités que les grandes villes rencontrent et qui changent les notions de sécurité.

Alors, si on demande : est-ce que le citoyen peut être mobilisé dans la sécurité, je vous dirais que c'est possible mais on veut dire quoi par mobiliser et le veut-on vraiment ?

Il m'arrive de recevoir le témoignage de citoyens qui ont voulu s'impliquer dans la Sécurité en dénonçant des situations dérangeantes. Leurs initiatives sont très souvent mal reçues par les « responsables » en place. Le cas le plus récent est cette citoyenne qui appelle à son poste de police de quartier pour dénoncer le bruit causé par un Club, qui en passant, avait déjà fermé ses portes pour des raisons douteuses, à quelques rues de son nouvel emplacement. Cette dame se fait répondre par l'officier à l'accueil : « Madame, vous n'avez qu'à déménager. »

Et si vous croyez que c'est un cas isolé, détrompez-vous. C'est arrivé dans le cas d'un parc de base-ball où les joueurs fêtaient un peu bruyamment à la fin de chaque partie (vers 23 h 00) directement en bordure du trottoir. Ou dans cet autre parc où des jeunes consommaient ouvertement du cannabis entre un carré de sable pour les tout-petits et un terrain de basket-ball. Et chaque fois les citoyens ont obtenu la même réponse : déménager va régler plus vite votre problème.

Je ne mets pas ici en cause le travail des policiers (j'ai entendu des remarques aussi surprenantes de la part d'employés municipaux), je veux plutôt démontrer que d'un côté, on veut mobiliser les citoyens mais seulement si cela répond à des besoins spécifiques : faire du porte à porte pour distribuer des dépliants d'information, assister à des réunions d'informations, fournir des informations sur des personnes ou des actes suspects. Mais mobiliser est plus dérangeant lorsque les citoyens décident d'agir sur ce qui les préoccupe vraiment, et non pas sur ce qui est la priorité inscrite dans le plan d'action du service pour cette année. Seulement dans ce cas, on pourrait vraiment parler de Producteur de sécurité.

2. Que veut dire réellement producteur de sécurité ?

Voyons la définition du terme « producteur. » Toujours selon le dictionnaire, un producteur est « une personne ou société qui produit des biens et rend des services. »⁵ Tandis que le verbe produire signifie « donner naissance (à quelque

⁵ Le petit Larousse illustré, page 826, édition 2001

chose); créer, élaborer, concevoir. »⁶ Est-ce à dire que nous, intervenants, souhaitons donner la responsabilité aux citoyens de produire eux-mêmes leur sécurité ? Est-ce qu'on accepte que le citoyen produise des biens et des services selon sa propre définition de l'intérêt commun, même si on peut clairement démontrer que l'intérêt des uns n'est pas nécessairement celui des autres ? Et qu'en est-il de l'intérêt des citoyens comme « membre d'une communauté », comme entité globale?

Je ne crois pas que nous sommes prêts à ce que les citoyens deviennent des producteurs de sécurité alors que nous ne réussissons même pas à impliquer le citoyen de façon très active dans des actions et des projets en sécurité. Voici quelques raisons à considérer :

- Le citoyen est peu et mal informé sur la Sécurité : Le nombre et la description des actes criminels dans les journaux ne sont pas de bons indicateurs pour donner une image réelle de la sécurité. Encore moins pour orienter le citoyen dans des actions en sécurité. Surtout si les informations diffusées sont loin de sa réalité (drogue, crime organisé, meurtre, etc.) ou de son pouvoir d'implication (femmes battues par des ex-conjoints, cas de violence conjugale très médiatisés, etc.). On risque de se limiter à des actions déjà connues (poser de meilleures serrures et des barres pour les fenêtres, surveillance du voisinage, rencontres d'informations) et qui ne couvrent souvent que l'aspect de la sécurité des biens (maisons, autos, vélos).
- Les orientations locales en matière de Sécurité ne sont pas encore en place : les Villes viennent à peine de recevoir la responsabilité du Ministère de la sécurité publique, de jouer un rôle de leader dans la sécurité. Les politiques ne sont pas toutes rédigées, les acteurs principaux sont encore à l'étape de revoir les mandats de chacun, les services municipaux et beaucoup d'institutions sont en pleine réorganisation. Selon moi, nous sommes loin d'avoir développé une vision globale et cohérente de la Sécurité et il serait prématuré de déléguer cette responsabilité aux citoyens. On risquerait même d'avoir plusieurs définitions de la sécurité dans un même territoire.
- Les définitions et priorités en Sécurité sont souvent contradictoires et confuses : Comme l'ont mentionné d'autres conférenciers présents à ce colloque, les informations concernant la sécurité (et la criminalité) sont souvent peu divulguées au citoyen. Ou alors, elles sont complexes (non vulgarisées) et souvent mal diffusées (court texte dans le journal local avec des titres accrocheurs). À d'autres moments, elles sont contradictoires ou ne semblent pas répondre aux besoins des citoyens. Exemple : les priorités présentées par le service de police sont la réduction des vols d'autos alors que les citoyens se plaignent du nombre peu élevé de contraventions pour du

⁶ Ibid.

stationnement en double et des excès de vitesse dans les zones scolaires. Les services municipaux mettent des sommes d'argent importantes pour la réduction des graffitis sur les bâtiments publics alors que les citoyens vivent les irritants de la prostitution et de la toxicomanie (condoms, seringues) dans les parcs et les ruelles et demandent que la Ville soit plus efficace à nettoyer ces endroits.

- Les ressources investies sont minces et pas toujours garantes d'apporter des changements significatifs : Les municipalités reçoivent de plus en plus de demandes de contribution à des actions de prévention mais elles ne sont pas toutes efficaces. Dans les deux quartiers où je travaille, le dossier des graffitis est confié au projet Éco-Quartier. Pour d'autres villes, cela peut être la Maison de Jeunes qui est désignée ou encore directement le service des Travaux publics. Les montants consentis à un organisme communautaire ne sont pas du même ordre que ceux inclus dans les opérations annuelles d'un service municipal. De plus, le roulement du personnel dans les organismes et la précarité de leur financement de base peuvent amener des groupes inexpérimentés à tenter des actions en prévention qui répondent à une très petite clientèle et qui ont peu d'impact à moyen ou long terme.
- Les rôles et responsabilités des acteurs en sécurité sont très différents et pas toujours complémentaires : Le travailleur de rue, acteur de plus en plus présent dans les grandes villes, a souvent une orientation de tolérance envers le jeune délinquant ou marginal car il veut d'abord comprendre sa situation avant d'intervenir. Il en est tout autrement pour les policiers qui font des patrouilles dans les parcs. La prévention du décrochage scolaire ne signifie pas les mêmes actions pour un commissaire scolaire, pour un jeune ou pour un intervenant en loisirs qui tente de coordonner une programmation d'activités ou de sport organisé. Les décideurs délèguent souvent les questions de sécurité au service de Police, qui à son tour s'associe à des partenaires locaux. Comme les mandats en matière de sécurité ne sont pas les mêmes, les citoyens sont renvoyés d'un projet à l'autre, ayant des objectifs différents avec des structures nouvelles et changeantes, où peu de gens savent exactement qui est en charge de quoi.
- Finalement, la définition même de la sécurité n'est pas la même pour tous : certains parlent de diminution des crimes ; pour d'autres c'est l'absence de danger (on parle aussi de gestion du risque). Dans certains milieux, la sécurité est synonyme de protection (système sophistiqué, service privé). La notion de sentiment de sécurité est relativement nouvelle et certains intervenants sont portés à l'associer directement à son opposé soit l'insécurité. Alors, si le citoyen doit être un producteur de sécurité, dans quel sens va-t-il organiser ses actions ?

En conclusion, est-ce qu'on peut mobiliser et impliquer les citoyens dans la production de Sécurité ?

Si nous pensons aux limites et obstacles exposés dans ma présentation, notre première réponse serait probablement non. Et bien, je crois malgré tout que c'est possible. Mais pour réussir, il faut effectivement tenter de réduire les obstacles et mettre en place certaines conditions préalables. Et il faut également se poser d'autres questions telles : Sommes-nous vraiment prêt à partager cette responsabilité ? Les structures actuelles sont-elles prêtes à accueillir les citoyens dans la concertation, la prise de décision, l'action ? Ou sommes-nous plutôt réticents à donner aux citoyens des pouvoirs réels et préférons leur donner des tâches plus élémentaires.

Pour que le citoyen puisse effectivement devenir un producteur de sécurité, il nous faut, comme intervenants, être plus ouverts autant dans la diffusion de l'information que dans le suivi des projets collectifs mis en place, dans les résultats et les évaluations de ces projets (qu'ils soient positifs ou non). Il faut accepter que le citoyen soit à la fois un résidant, un travailleur, un intervenant d'un service, un commerçant, un membre ou un dirigeant d'un organisme communautaire. Alors, si on reprend le thème de ce colloque, la police et le citoyen, cela veut donc dire que le service de police doit inclure tous les types de citoyens dans le partenariat et la production de sécurité.

Je crois que le citoyen a un rôle essentiel à jouer, non pas en tant de producteur de sécurité mais d'abord à titre de producteur de son sentiment de sécurité. Je crois fortement que le citoyen se mobilise plus facilement si l'action se situe à proximité de son quotidien ou de sa propre réalité. Depuis 4 ans, nous réalisons des activités dans les ruelles de nos quartiers. Le but : nettoyer la ruelle, poser des numéros civiques à l'arrière des résidences, inciter les gens à ranger les objets à la vue, à solidifier les cabanons et remises, à éclairer les cours arrières en tout temps en plus de conseils sur le bon voisinage. Nous leur offrons en plus la réparation des dos d'ânes, des lampadaires et de la chaussée. Le tout est présenté autour d'un souper gratuit (hot dog, jus et chips), de musique et de prix de participation. Le taux de participation moyen est de 70 personnes par soir. Il a suffi que plusieurs services publics et communautaires échangent sur la meilleure façon d'intensifier leurs activités respectives en le jumelant pour rendre la sécurité une activité agréable et facile.

Je crois aussi que le citoyen doit être informé et bien encadré pour que son implication soit bénéfique pour lui, pour le service de police et pour la communauté. Exemple : lors d'une soirée d'information dans un HLM Famille, où nous répondions à une requête d'un résidant qui avait exposé au conseil de Ville de nombreux problèmes (jeunes qui consommaient, bris majeurs des espaces communs et récemment un coup de feu dans l'immeuble), l'agent socio-communautaire présent à

cette rencontre a refusé de donner le nombre d'appels et de déplacements fait par son service. Il a plutôt insisté sur le fait que les résidants avaient refusé de porter des plaintes (il faut souligner que la majorité des résidants étaient de culture haïtienne et immigrante, à faible revenu et de familles nombreuses) et qu'ils devaient faire un relevé écrit des événements si on voulait accumuler des preuves et pouvoir agir ensuite. La réaction des citoyens (les gens ont voulu quitter la salle) a été complètement contraire à ce que les organisateurs désiraient. Même si le projet a été maintenu et que plusieurs activités ont permis de redresser le sentiment de sécurité des résidants, plusieurs ont cessé de discuter avec les policiers.

Je crois que si nous voulons un jour que les citoyens soient producteurs de sécurité, nous devons commencer dès maintenant à faire une place à l'action citoyenne. Les Villes doivent donc accepter d'investir (et non de dépenser) dans la Sécurité, du temps, des sommes d'argent et des ressources humaines et rendre les structures plus flexibles. Nous devons tous former et préparer le citoyen à jouer différents rôles avec ses limites (horaires de soir et en fin de semaine, présence des enfants, intérêts et réalités différentes).

Finalement, je crois que les villes ne sont pas encore prêtes à déléguer une telle responsabilité aux citoyens. Pas plus qu'elles ne doivent déléguer ce dossier uniquement et exclusivement au service de police. Plusieurs services municipaux ne possèdent pas d'idées précises sur le rôle qu'ils peuvent et doivent jouer en matière de sécurité. Prenons l'exemple de Montréal qui n'a pas encore adopté sa politique en matière de sécurité et de paix. Entre-temps, plusieurs arrondissements se sont quand même engagés dans le programme Tandem⁷ sans pour autant bénéficier d'orientations globales. Je considère que les Villes doivent donc définir les grandes orientations de la Sécurité en tenant compte de tous les éléments qui la composent et dont le citoyen tient une place prépondérante.

Merci de votre attention.

⁷ Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements.



Sécurité privée et police municipale : comment intervenir ensemble sur l'espace public ?

Par **Franck VINDEVOGEL**

Mercredi 1^{er} juin 2005

La sécurité : espace de partenariat, de négociation et de conflit

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *La campagne de promotion orchestrée par l'équipe de Rudolph Giuliani et la couverture médiatique accordée aux nouvelles stratégies du NYPD ont largement éclipsé le rôle pourtant fondamental joué par les milieux d'affaires dans l'amélioration récente des conditions de sécurité à New York. Depuis plus de quinze ans et avec le soutien des pouvoirs publics, des milliers de commerçants et de propriétaires immobiliers organisés en Business Improvement Districts (BIDs) ont mis en place leur propre service de sécurité afin de protéger leurs intérêts économiques. Pareilles initiatives ont été reproduites dans les rues des quartiers d'affaires et des secteurs commerçants de la plupart des grandes villes d'Amérique du Nord. Ces BIDs concourent ainsi à l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité dans lequel les frontières traditionnelles entre privé et public se sont brouillées. Sur la base de travaux de recherche menés à New York et à Philadelphie, nous nous intéresserons ici à l'impact social de cette mobilisation et tenterons de démontrer que lorsque certaines conditions sont réunies, le travail de ces nouveaux acteurs peut utilement compléter l'action policière et ainsi favoriser le retour à l'ordre dans les espaces publics des quartiers les plus fréquentés.*

Dans le monde entier, la production de sécurité et de l'ordre (*policing*) est depuis plusieurs années en pleine mutation. Les transformations en cours n'affectent pas seulement la police car le *policing* n'est plus comme autrefois le monopole des forces de police, si tenté qu'il l'ait vraiment été un jour. L'essor de la sécurité privée en est probablement le signe le plus visible, au point que l'on se demande aujourd'hui si, dans nos démocraties, l'état est encore le principal prestataire de services de sécurité. Ce n'est en tout cas manifestement plus le cas aux Etats-Unis où l'on dénombre en effet trois employés de sécurité privée pour chaque policier¹. Il n'est pourtant pas question ici d'une privatisation mais plutôt d'un brouillage des frontières où les distinctions traditionnelles entre privé et public se trouvent considérablement dissipées. On assiste ainsi à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance de la sécurité (Johnston & Shearing 2003 10). D. Bayley and C. Shearing parlent de « multilateralization » (Bayley & Shearing 2001 3) ; sur la base du constat qu'ils dressent, ces deux chercheurs soulignent la nécessité d'établir une distinction entre les commanditaires de sécurité (*auspices*) et les fournisseurs ou prestataires (*providers*) avec quatre combinaisons possibles (public / public – privé / public – privé / privé ou encore public / privé). Il s'agit là d'un nouveau domaine de recherche car le phénomène soulève de nombreuses questions, notamment en rapport avec : (1) sa nature même, (2) son impact social, (3) la politique de l'état à son égard et (4) ses origines (Bayley & Shearing 2001 35-38). Nous tenterons d'apporter ici des éléments de réponse à certaines de ces interrogations en nous appuyant sur le cas des *Business Improvement Districts* (BIDs).

Ces associations à but non lucratif apparues pour la première fois à la Nouvelle-Orléans en 1975 interviennent sur l'espace public pour redynamiser des quartiers d'affaires et secteurs commerçants dont les limites géographiques (d'une quinzaine de pâtés de maisons à plusieurs centaines) sont clairement définies en accord avec les pouvoirs publics. Leur nombre s'est rapidement multiplié dans les années 1980 et 1990 si bien qu'aujourd'hui dans toutes les grandes villes d'Amérique du Nord, un ou plusieurs BIDs s'attache(nt) à recréer un environnement aussi propre, sûr et accueillant que celui des grands centres commerciaux. Leurs initiatives sont financées par un impôt spécial autorisé par la municipalité et dont doivent s'acquitter toutes les surfaces à usage professionnel (bureaux, enseignes, ...). Lorsque leur budget annuel dépasse les \$750.000, ces structures disposent généralement d'équipes spécialisées travaillant à l'amélioration des conditions de sécurité. Les dispositifs mis en place n'ambitionnent nullement de se substituer à la police mais s'attachent plus simplement à compléter son action (Vindevogel 2005).

L'analyse qui suit s'insère dans un travail de recherche de plus vaste ampleur et s'intéresse plus spécifiquement au cas de New York. Nous nous appuyerons notamment sur une étude de cas menée dans le quartier de Times Square. Le choix de New York comme principal cadre d'étude s'explique tout d'abord par le nombre particulièrement élevé de BIDs que la ville concentre : cinquante en

¹ Ce chiffre auquel il est souvent fait référence dans la littérature spécialisée (Cunningham 1990) doit toutefois être manipulé avec grande prudence car la définition d'un employé de sécurité privée demeure encore très floue tant la diversité des métiers est grande dans ce secteur (alarme, télésurveillance, gardiennage, serrurerie, ...).

tout, il s'agit d'un record au Etats-Unis. Il y a ensuite l'amélioration considérable des « conditions de sécurité » : en témoigne une forte baisse de la criminalité (quantifiable grâce aux statistiques de police, même si celles-ci ne présentent pas toutes les garanties de fiabilité) et une diminution des désordres sur la voie publique (observables mais difficilement quantifiables). Très fortement médiatisée à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur des frontières américaines, l'origine de cette tendance a fait l'objet d'un vaste débat. Depuis le milieu des années 1990, la police et la municipalité ont tenté de s'approprier ce succès à des fins politiques mais les sociologues, criminologues se sont toutefois montrés beaucoup plus nuancés et ont proposé d'autres interprétations en se référant notamment à la baisse de popularité du crack, en citant des facteurs démographiques, économiques, sociologiques, ... (Blumstein 2000). De manière surprenante, l'idée que les communautés (au sens américain du terme) et notamment les communautés d'affaires aient pu jouer ici un rôle a pratiquement été totalement occultée du débat.

Sans nullement chercher à démontrer que le « miracle New-yorkais » puisse être l'œuvre des milieux d'affaires et de leurs BIDs ; nous nous attacherons à mettre en lumière le rôle de ces acteurs dans l'application de la fameuse théorie de la vitre cassée.

Le NYPD a-t-il véritablement appliqué la théorie de la vitre cassée ?

La plupart des journalistes mais aussi de nombreux chercheurs ont associé le succès remporté par le NYPD à l'application de la théorie de la vitre cassée de Wilson et Kelling (Wilson & Kelling 1982) ; la « tolérance zéro », pouvait-on lire, prenait appui sur une répression du moindre petit délit. C'est pourtant là une mauvaise interprétation du fameux article paru dans *The Atlantic Monthly* en 1982. Pour rappel, les deux chercheurs expliquaient comment les désordres², qu'ils soient relatifs à l'environnement (graffiti, marres d'urine sur les trottoirs, vitres cassées, ...) ou aux comportements (bagarres et ivrognerie sur la voie publique, mendicité agressive, prostitution, insultes, ...) produisent chez les délinquants un sentiment d'impunité : ces signes en témoignent, le quartier ne fait l'objet d'aucune attention et des délits peuvent y être commis avec une certaine impunité. Chez le citoyen moyen, ces mêmes désordres induiront un sentiment de malaise, d'insécurité car ils suggèrent que le secteur est laissé à l'abandon et que le risque de victimation y est plus grand. Il en résulte une modification progressive de la fréquentation du quartier : les délinquants y seront plus nombreux tandis que les autres chercheront autant que possible à éviter cet espace. Pour Wilson et Kelling, c'est au final un processus de déclin du quartier qui se trouve ici enclenché avec une multiplication de ces désordres et l'accroissement des délits et des crimes.

² Nous préférons ici l'emploi du mot « désordre », dans le sens que lui donnent les criminologues américains, plutôt que celui d'incivilité. Le premier recoupe en effet un champs plus vaste car il renvoi aussi bien au résultat d'une action (ex : le vandalisme) que d'une inaction (ex : l'absence d'entretien et de réparation) ; il présente en outre le mérite d'englober à la fois des situations (ex : un trottoir jonché d'ordures, de bouteilles cassées et de seringues) et des actes (ex : insulter les passants). Bien qu'ils soient étroitement liés, on peut distinguer deux grands types de désordres : ceux qui relèvent de l'environnement et ceux qui relèvent des comportements.

Aux yeux de nombreux observateurs, ce déclin était bel et bien en cours dans de nombreuses quartiers de New York (y compris à Manhattan) dès la fin des années 1980 : « The city was a mess. [...] New York City felt it was under siege, and there was the widespread sense that no one was doing anything about it. » (Bratton & Knobler 1998 ix et x). Pour diverses raisons qui tiennent autant à des phénomènes nationaux qu'à un contexte plus spécifiquement new-yorkais, la municipalité (et plus particulièrement le département de police) s'était montrée incapable d'enrayer ce processus.

Si, comme on va s'attacher à en faire ici la démonstration, les désordres ont inspiré au NYPD une nouvelle stratégie pour lutter plus efficacement contre la criminalité, la place qui leur a été donnée n'a toutefois pas grand chose à voir avec l'esprit original de la théorie de la vitre cassée.

Les nouveaux modes opératoires adoptés par le NYPD à partir de 1994 furent élaborés puis mis en œuvre par un petit groupe de réformateurs, dont notamment William Bratton (nommé *Police Commissioner* par Rudolph Giuliani) et Jack Maple (nommé *Deputy Commissioner for Operations* par William Bratton) avant d'être perfectionnés par l'équipe d'Howard Safir. Le haut-commandement du NYPD n'a pas tenté de promouvoir dans les commissariats une nouvelle stratégie mais bien plus une nouvelle culture : celle du résultat. Celle-ci fut à l'origine de multiples réformes internes.

Le NYPD a justifié la légitimité de son action contre les désordres en citant les conclusions des travaux de J. Q. Wilson, de G. Kelling et de W. Skogan et en se référant aux résultats d'un sondage mettant en lumière les impacts socio-économiques engendrés par le désordre. De manière plus pragmatique, la nouvelle équipe mise en place par R. Giuliani et W. Bratton s'appuya sur ses propres observations. Les opérations menées dans le métro new-yorkais aux début des années 1990 puis en 1993 contre les *squeegees* - ces laveurs de vitres qui intimident les automobilistes aux feux ou à la sortie des tunnels pour leur extorquer une rétribution financière en échange de leurs services - avaient permis de mettre en évidence ce type de liens entre désordres et criminalité (Kelling & Coles 1996 142). De là est née l'idée qu'il était possible de mettre la main sur les criminels multirécidivistes en exploitant les petites infractions qu'ils commettaient aussi quotidiennement.

La lutte contre les désordres dans les rues de New York n'a en fait servi ni plus, ni moins que de prétexte à la police pour : vérifier l'identité des individus, fouiller ces derniers et les interroger sur d'autres affaires criminelles portées à leur connaissance. Grâce à la vérification des papiers, la police escomptait retrouver des individus recherchés, notamment ceux à l'encontre desquels un mandat d'arrêt avait été délivré. En effectuant des fouilles au corps, la police pouvait raisonnablement espérer saisir ainsi des produits stupéfiants ou des armes et le cas échéant engager des poursuites. D'après les ouvrages respectifs de W. Bratton et de J. Maple, la multiplication de ces opérations conduisit progressivement bon nombre de délinquants à laisser chez eux leurs revolvers. La collecte de renseignements devait à son tour aider les enquêteurs à élucider certaines affaires en cours ou à identifier de nouveaux suspects ou menaces à l'ordre public.

Lors d'une conférence donnée en 1999, Ed Norris alors l'un des hauts responsables du NYPD, expliquait comment il avait été mis un frein aux nombreuses fusillades qui éclataient la nuit dans le quartier de Bedford Stuyvesant à Brooklyn un an plus tôt. La police avait appris que des individus se déplaçant à vélo (notamment sur les trottoirs) étaient à l'origine de la plupart des coups de feu tirés. Cet élément fut exploité lors d'une séance de Compstat et peu après, des opérations de contrôle furent mises en place en pleine nuit avec l'espoir de pouvoir interpellier ces cyclistes armés sur la base d'infractions mineures : non-respect du code de la route, utilisation des trottoirs comme piste cyclable, ... ; en un mois la police confisqua 18 armes à feu (Edward Norris, Conférence à John Jay College, New York - 07/10/1999).

La lecture des ouvrages rédigés respectivement par William Bratton et par Jack Maple peu après que ces derniers eurent quitté leurs fonctions au NYPD en témoigne, la lutte contre les désordres et incivilités n'a jamais constitué une finalité pour la police de New York, plus simplement, il s'agissait là d'un levier pour arrêter des délinquants confirmés qui passaient traditionnellement au travers des mailles du filet.

Le NYPD s'est donc intéressé aux délits relatifs à la qualité de la vie (*quality of life crimes*) essentiellement lorsque cela lui a permis d'atteindre un objectif jugé « supérieur ». Avec le poids de la culture policière, il pouvait difficilement en être autrement : « the NYPD culture viewed problems like squeegeeing, panhandling and other petty crimes as beneath the dignity of self-respecting police » (Kelling & Cole 1996 138). Ces opérations, par ailleurs, n'ont jamais été systématiques, loin s'en faut : elles ont généralement été menées sur la base des cartographies de la criminalité, sur les secteurs bien spécifiques où la police constatait des tendances (*patterns*) et jugeait pouvoir réaliser de bonnes interpellations. Les fameuses séances Compstat ont permis à la fois d'affiner ces stratégies, de les reproduire pour d'autres types d'affaires mais aussi d'en assurer la promotion dans toutes les circonscriptions policières de la ville. Il faut donc ici distinguer entre la rhétorique policière ou politique et la réalité du terrain.

Pour Georges Kelling cette exploitation des désordres à des fins pénales constitue une véritable déformation de la théorie élaborée avec Wilson. Comme nous allons nous attacher à le démontrer, cette dernière, a néanmoins été appliquée à New York dans son esprit original, mais par d'autres acteurs.

Si tous ceux qui résident, travaillent ou visitent New York se sont réjouis de la chute de la criminalité enregistrée par la police municipale au cours des douze années écoulées, ils se sont au moins autant félicités de la transformation visuelle dont la ville a bénéficiée. Il se dégage en effet un certain consensus pour affirmer que dans les quartiers touristiques, commerçants ou financiers, les trottoirs jonchés d'ordures, de bouteilles cassées ou de seringues et peuplés par une faune aussi omniprésente que menaçante sont autant d'images appartenant désormais au passé. Pareille transformation ne saurait être portée entièrement au crédit du NYPD. Bien que rarement mis en avant, le rôle joué par les milieux d'affaires constitués en BIDs dans les quartiers stratégiques de la ville fut prépondérant.

Transformer l'espace public

Dans les *Business Improvement District*, des équipes de professionnels veillent, au sein du quartier dont ils ont la charge, à la salubrité de l'environnement du piéton, au bon état du mobilier urbain et à la suppression de tout ce qui, d'une manière ou d'une autre, contribue à souiller ou dégrader la voie publique. Le service de base est celui du nettoyage des trottoirs (et parfois des parcs) : à intervalle régulier, des équipes se chargent de les débarrasser des divers détritiques qui y sont abandonnés et vident les corbeilles à papier. Equipées de simples balais ou de machines sophistiquées, elles arpentent la voie publique et collectent ainsi quotidiennement des tonnes d'ordures qui autrement n'auraient pas été ramassées. Viennent ensuite l'entretien (peinture, ...) et parfois la réparation de tout équipement du mobilier urbain défectueux ou détérioré (parcmètres, bouches à incendie, bancs, ...).

De nombreux BIDs ont aussi engagé de lourds moyens contre la multiplication des tags. Cet investissement dépasse largement la simple opération de nettoyage ou d'embellissement du quartier. La présence, et à fortiori la multiplication, des graffiti est souvent interprétée comme un signe d'appropriation d'un quartier ou d'un pâté de maison par des délinquants. Ce type de dégradation sert parfois même à tester délibérément la capacité de réaction des propriétaires de bâtiments. Le travail mené par le *Grand Central Partnership* et le *Times Square BID* (Manhattan) pour éliminer tous les tags 24 heures après leur apparition est ici particulièrement emblématique de cette stratégie de reconquête du territoire.

A MetroTech (Brooklyn), le BID local veille aussi à la qualité de l'environnement : toute dégradation (amoncellement d'ordure, lampadaire cassé, ...) est immédiatement signalée et répertoriée dans un ordinateur puis communiquée aux services compétents (son équipe de nettoyage, les services municipaux, ...) pour remédier au problème dans les meilleurs délais. Il y a plusieurs années, les responsables du *MetroTech BID* ont aussi veillé à la destruction d'un bâtiment laissé à l'abandon suite à un incendie, la crainte était de voir cet édifice investi par des drogués, des dealers ou des voyous. Gretchen Dykstra, ancienne présidente du *Times Square BID* et Robert Esposito, directeur des opérations, admettaient que le travail accompli par leur équipe de nettoyage était fondamental pour l'instauration d'un climat plus sécurisant : « Our mission was to make the area safe, and one of the best ways we found to do that was to make it clean and make it friendly » (Kidwell-Ross 1999 14-17 et Houstoun 1997 123). Certains BIDs, comme le *Grand Central Partnership* à Midtown Manhattan, ont été plus loin encore en ajoutant des éléments sur la voie publique (plantes, arbustes, ...) pour des raisons esthétiques mais aussi, une fois encore, pour véhiculer un message symbolique : le quartier fait l'objet d'une attention toute particulière.

Dans les quartiers, ces équipes se sont également investis pour réduire les comportements incivils. On a ainsi porté beaucoup d'attention au problème des exclus (sans-abris, mendiants, ...). L'action menée auprès de cette population doit être considérée comme l'un des éléments du dispositif mis en place par le secteur privé pour restaurer un climat de sécurité car pour la plupart des acteurs

économiques, la présence de ces nombreux marginaux sur les trottoirs³ est à l'origine de la dégradation de la qualité de vie au sein de leur territoire. Leur nombre doit être réduit au minimum et leur attitude contrôlée car, pense t'on, ces individus sont souvent facteurs d'inquiétude pour les usagers : sous l'emprise de l'alcool ou de la drogue, ils adoptent parfois un comportement irrationnel et menaçant susceptible de faire fuir la clientèle. Pour réduire la mendicité, de nombreux BID ont mis en place des campagnes de sensibilisation auprès du grand public et informer qu'en donnant pièces et billets à ceux qui tendent la main, le public porte ici une lourde responsabilité car cet argent aura toutes les chances de servir à entretenir une dépendance et finalement à alimenter un cercle vicieux plutôt que de produire un effet bénéfique. Ils considèrent le financement d'œuvres caritatives comme nettement plus productif. Le BID de l'*Alliance for Downtown New York* par exemple, a lancé une campagne reposant sur une formule choc : « When you give money to the homeless ... You help to keep them homeless », suivie d'un texte explicatif et de l'adresse d'un centre d'aide.

A Times Square, afin de réduire le nombre des mendiants attirés par les milliers de touristes quotidiens, on a appliqué simultanément plusieurs stratégies. Pour Arthur Sulszberger - Président du *New York Times* - il n'était pas question de recourir ici aux méthodes coercitives utilisés par certains autres BIDs de *Midtown* à l'égard des exclus : « [we could help the homeless by] building day after day trust » (Entretien téléphonique avec Arthur Sulszberger, Président du *New York Times*, New York - 19/11/1999). Grâce à une subvention de l'Etat et du gouvernement fédéral d'un montant de \$2,5 millions, le BID est parvenu à financer le *Times Square Consortium for the Homeless* (TSC). Grâce au TSC, des équipes de spécialistes - travailleurs sociaux, infirmières, experts en toxicologie - se relayent pour venir en aide aux malades mentaux et aux drogués qui refusent le placement dans des centres spécialisés (« *service-resistant homeless* ») (Times Square BID 1999). Le responsable du service de sécurité du *Times Square BID*, Louis Galetta, affirme que ses agents interviennent uniquement dans les cas où l'infraction est constatée, c'est à dire lorsque la mendicité s'accompagne de harcèlement (contact physique avec la personne, ton menaçant, insultes, ...).

La gestion des exclus et des marginaux n'est pas la seule à avoir retenu l'attention des acteurs économiques. Ainsi, les BIDs ont parfois pu exploiter leur pouvoir d'influence et donner à la municipalité les moyens de légiférer en leur faveur. Pour un problème d'une autre nature mais lui aussi identifié comme favorisant l'insécurité perçue et réelle, le BID de Times Square a produit aux élus locaux les conclusions d'une recherche menée par une équipe de spécialistes sur les effets négatifs de la très forte concentration de sex-shop sur la 42^{ème} rue. Leur grand nombre sur un territoire de quelques pâtés de maison entraînait de nombreux troubles à l'ordre public et faisait fuir la clientèle des salles de spectacles toutes

³ A New York, on estimait leur nombre à environ 100.000 en 1992 ; parmi eux, 40 % se trouvait en état de dépendance à l'alcool ou à la drogue et un tiers souffrait de troubles mentaux - Jere HESTER, « Either Right or Wrong - Angels on Patrol, 1980 », chapitre 169 de la collection d'articles « Big Town - Big Time », *Daily News Online*,

[Http://www.nydailynews.com/manual/news/bigtown/chap169.htm](http://www.nydailynews.com/manual/news/bigtown/chap169.htm)

proches. Une loi fut votée en partie grâce à l'initiative du *Times Square BID* pour modifier les règles de zonage et atténuer ce problème spécifique en réduisant sensiblement le regroupement de ces enseignes sur un périmètre aussi restreint. Par le passé, la prostitution fit elle aussi partie des priorités du *Times Square BID* : pour la dissuader, les agents de sécurité demandaient aux prostituées de bien vouloir quitter les lieux ; parfois aussi ils les entouraient afin d'intimider leurs éventuels clients (entretien avec L. Galetta, directeur du service sécurité publique, *Times Square BID*, New York - 31/08/1999).

A MetroTech (Brooklyn), le BID local intervient pour réduire l'agitation liée à la sortie des lycées ; les employés de bureaux, très nombreux sur le secteur, s'inquiétaient parfois du comportement d'une minorité d'élèves dont certains appartenaient à des gangs.

Au milieu des années 1990, les appels reçus par le service de sécurité du *Times Square BID* concernaient souvent des affaires de drogue, désormais il s'agit beaucoup plus fréquemment de nuisances sonores (Entretien avec R. Esposito, directeur des services, *Times Square BID*, New York - 04/11/1999). Selon les circonstances et la nature des incidents, ces appels peuvent déclencher une intervention des agents du BID : il est alors généralement demandé à l'individu concerné de baisser le volume de ses enceintes suite à de nombreuses plaintes des riverains.

Si cette lutte contre les comportements déviants se fait dans la très grande majorité des cas sans les pouvoirs coercitifs de la police, les agents de sécurité des BIDs ont néanmoins recours à d'autres moyens qui bien que parfois symbolique n'en sont pas moins efficaces comme le soulignait fort justement Philip Stenning dans sa comparaison entre la « boîte à outils » (*tool box*) du policier et celle de l'agent de sécurité (Stenning 2000). A cet égard, le choix de l'uniforme et du matériel ostensiblement porté par les personnels de sécurité n'est bien évidemment pas anodin. Ainsi, l'équipement radio ou la paire de menottes dont sont dotés les agents de plusieurs BIDs new-yorkais sont des détails visibles pour chacun, ils sont à eux seuls des moyens dissuasifs car ils véhiculent l'idée, consciente ou non, que l'alerte peut être donnée à tout instant et que des moyens répressifs peuvent être mobilisés le cas échéant. Au niveau des uniformes, quelques BIDs ont décidé de cultiver le mimétisme avec la police au point même, comme en témoignent les entretiens réalisés dans le cadre de ce travail, de pouvoir tromper pendant un temps les officiers de police eux même. Pour accroître leur visibilité et garantir une plus grande mobilité, les agents utilisent aussi parfois de petits véhicules électriques ou des VTT.

Toutes ces entreprises et bien d'autres qu'il serait exhaustif de citer ici visaient tout à la fois à pacifier les comportements et à faciliter le retour des clients, touristes, visiteurs et investisseurs. L'ouverture de l'enseigne Disney à Times Square en octobre 1997 fut à cet égard assez symbolique. Particulièrement soucieuse de son image, il était inconcevable que la firme décide l'implantation d'un grand magasin dans un environnement menaçant et cela au beau milieu de dizaines de sex-shops sans obtenir au préalable des garanties suffisantes d'une profonde transformation du quartier. Gretchen Dykstra, première responsable du *Times*

Square BID, le reconnaît d'ailleurs: « Disney would not have come if crime hadn't come down, if the streets weren't clean and there wasn't a strategy to rid the neighborhood of pornography » (O'Neill 1998). En choisissant de s'implanter à Times Square Disney envoya au secteur privé tout entier un message rassurant : « if it was good enough for Disney, it is good enough for you » (Turner 1998).

Prévenir et rassurer

En se mobilisant ainsi, les communautés d'affaires se sont aussi efforcées de combler le manque, voire l'absence d'effectifs policiers accessibles sur le terrain et proches de la population. Ainsi, une partie très significative des efforts engagés dans les quartiers mobilisés consiste à maintenir une présence visible dans les espaces publics. Les BIDs dotés d'un service de sécurité utilisent la quasi-totalité de leurs effectifs en uniforme pour effectuer des patrouilles pédestres. Outre la surveillance, celles-ci remplissent deux fonctions « passives » : elles rassurent les utilisateurs des quartiers et dissuadent les actes délinquants et autres comportements indésirables.

Les agents de sécurité ont pour mission de faire savoir à chacun que tout acte délictueux ou incivil commis en leur présence fera immédiatement l'objet d'une procédure d'alerte, voire, dans certains cas bien précis, d'une interpellation. Pour ces raisons, la visibilité des effectifs sur le terrain apparaît comme un facteur essentiel. Certains BIDs utilisent même des cartographies de la criminalité locale et affectent ainsi leur personnel en conséquence afin d'optimiser l'efficacité de leur action préventive.

A Times Square, où la concentration d'officiers de police est pourtant parmi les plus élevée de la ville, le choix de recruter près de cinquante agents de sécurité pourrait sembler paradoxal. La décision du BID et de ses membres répond pourtant à un besoin réel : les effectifs policiers à Times Square ne cessent de fluctuer et le NYPD est incapable de garantir en permanence la couverture réclamée par la communauté commerçante locale. A titre d'exemple, en 1994, lors du jugement des auteurs présumés du premier attentat perpétré contre le World Trade Center, les responsables du BID constatèrent la quasi-disparition des îlotiers habituellement affectés dans le quartier (Entretien avec Brendan Sexton, Président, *Times Square BID*, New York - 10/09/1999). Les dispositifs de protection mis en place autour du tribunal pour prévenir tout incident ponctionnaient chaque jour et pendant de nombreuses semaines de très substantiels effectifs policiers, tout particulièrement parmi les îlotiers en poste comme à Times Square. Les agents de sécurité sont alors pratiquement les seuls sur le terrain à veiller à la sécurité des usagers. En 1989, pas moins de 936 événements avaient nécessité des effectifs policiers dépassant les capacités d'un commissariat (NYPD 1991). Puisque la police se montre incapable d'assurer une présence continue sur le terrain, les BIDs qui maintiennent sur site

une présence inchangée agissent donc comme un élément stabilisateur dans le dispositif de sécurité local⁴.

Il n'est nullement question pour les BIDs de se substituer aux forces de police mais bien plus de travailler sur les perceptions ; l'objectif est clair : donner au public le sentiment que les lieux sont sûrs et convaincre les délinquants que toute activité criminelle sera signalée sur le champs.

On l'aura compris, ces agents complètent utilement le travail policier en assurant des missions de prévention de la criminalité. Les BIDs s'efforcent aussi d'atteindre ce même objectif par d'autres moyens comme par exemple l'amélioration de l'éclairage public et l'installation de caméras de surveillance. Certaines initiatives, toutefois, sont plus originales et plus ambitieuses comme en témoigne l'exemple de Bryant Park, un jardin public à la française situé au cœur de Midtown Manhattan juste derrière la bibliothèque municipale, où le dirigeant du BID local, Daniel Biederman, a exploité avec grand profit les théories de la prévention situationnelle et plus précisément celles d'Oscar Newman (*defensible space*) et de Clarence Jeffery (*Crime prevention through environmental design*). Pour optimiser la surveillance naturelle au sein de cet ancien repère de drogués et de voyous, il a en effet diversifié son usage, modifié son architecture et accru la présence humaine en attirant de nombreux visiteurs. L'initiative, par certains aspects similaire au phénomène de *gentrification*, fut rapidement couronnée de succès (pour davantage de détails voir Franck Vindevogel, 2003).

A Midtown Manhattan, une solution très différente mais tout aussi novatrice a été conçue en 1993 et depuis reproduite au sein d'autres municipalités américaines. Afin de prévenir la récurrence des petits délinquants, un problème aussi endémique qu'insoluble au début des années 1990, les milieux d'affaires ont ainsi contribué à la mise en place de la *Midtown Community Court*. Unique en son genre lors de sa création, ce tribunal au financement mi-privé, mi-public juge et condamne les individus ayant commis sur le secteur de Midtown Manhattan des délits mineurs (*misdemeanors*) - prostitution, vandalisme, petits trafics de drogue, ventes illégales sur la voie publique, resquille, ... Les peines d'intérêt général qui y sont prononcées sont adaptées à la gravité des faits et sont toujours effectuées dans le quartier⁵. Généralement ces travaux comprennent : l'enlèvement de graffiti, le ramassage d'ordures, le tri du courrier au tribunal, etc. ... Les employés du service de nettoyage du *Times Square BID* et de *Fashion Center BID* se chargent quotidiennement d'encadrer plusieurs de ces individus condamnés à des peines d'intérêt général pour une durée généralement comprise entre un et trois jours.

Une philosophie originale anime depuis le début les initiateurs de ce programme novateur : puisque les riverains sont victimes des agissements de ces individus, il est normal qu'ils prennent une part active dans leur réparation.

⁴ Nous avons effectué une observation sur le terrain à Times Square pendant 30 minutes (17h.10 à 17h.40), le jour du marathon de New York (07/11/1999). Sur notre parcours nous avons pu rencontrer pas moins de 16 vigiles du BID, mais un seul officier de police à vélo occupé à régler la circulation

⁵ Seuls sont jugés à la *Midtown Community Court* les accusés qui plaident coupables. En 1997, par exemple, la *Midtown Community Court* avait condamné plus de 1.000 individus.

Le soutien apporté à cette expérience s'explique par le désir des responsables politiques et des acteurs économiques locaux de trouver une réponse efficace au cercle infernal de la récidive : le système de justice traditionnel avait depuis longtemps montré ses limites : les prostituées du quartier étaient alors interpellées des dizaines de fois et relâchées le lendemain sans être davantage inquiétées. L'objectif affiché était donc de faire rentrer dans le rang les petits délinquants multirécidivistes et de mettre un terme à l'impunité en promettant des peines plus sévères que celles prononcées dans les autres tribunaux de la ville.

L'expérience est intéressante car elle fait voler en éclat le clivage traditionnel entre prévention et répression : non seulement les peines alternatives sont prononcées pour décourager la récidive mais le passage au tribunal fait aussi office de main tendue grâce notamment à une assistance médicale pour les toxicomanes, une aide à l'embauche, à la réinsertion et à l'accès au logement⁶.

Ce tribunal permet de contourner quelques-unes des principales défaillances du système de justice en faisant suivre immédiatement le délit commis par une réparation : pour les individus les plus susceptibles de ne pas se présenter pour effectuer leur peine (c'est notamment le cas des prostituées), celle-ci prend ainsi effet sur le champ⁷. L'échelle à laquelle le tribunal opère - celle d'un quartier - constitue l'un des principaux intérêts de l'initiative : elle permet en effet de concevoir des stratégies innovantes et spécialement adaptées aux problèmes traités.

Bien avant que le NYPD n'entreprenne ses réformes en 1994, les acteurs des quartiers économiquement stratégiques avaient compris plus ou moins intuitivement les enjeux liés à l'élimination des désordres. En portant une attention toute particulière aux détails, en développant la notion de service aux usagers et en se focalisant davantage sur les désordres que sur la criminalité, les milieux d'affaires se sont attachés à rassurer les piétons et à prévenir l'escalade des troubles à l'ordre public. Le résultat de cette action sur les désordres et la qualité de vie a été plus visible à New York que nulle part ailleurs du fait de la forte concentration de BID observée dans cette ville.

En s'évertuant à briser le cercle vicieux du déclin, les BIDs bien plus que la police de New York ont véritablement mis en application principes de la théorie de la vitre cassée. Au travers de leurs différentes initiatives, on retrouve bien cette logique : modifier la fréquentation des lieux et rétablir les contrôles informels. Pour y parvenir, les BIDs ont conçu des approches qui sortent bien souvent du domaine de compétence et du champs d'action des commissariats.

⁶ A titre de comparaison, le tribunal de Center Street qui gère pourtant trois fois plus de cas venait de perdre en 1994 l'unique poste de conseiller dont il disposait pour orienter les drogués vers les programmes de traitement (Brenna 1994).

⁷ Les individus condamnés qui se refusent à effectuer la peine prononcée par le tribunal risquent un mois d'emprisonnement. Sur les mille premiers individus condamnés, environ 75% ont effectué la peine prononcée (Brenna 1994 et Barry 1995).

Le travail accompli aujourd'hui par les BIDs évoque à bien des égards celui des premiers agents de police de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. La mission qui leur était alors confiée n'était nullement limitée à la lutte contre la criminalité : à l'époque, dans un contexte d'expansion démographique effrénée, ils devaient ainsi inspecter les logements sociaux, trouver un emploi aux nouveaux arrivants, organiser des soupes populaires et même accueillir les plus démunis dans les caves des commissariats⁸. Aussi, de 1872 jusqu'à la création d'un service municipal de nettoyage en 1881, c'est aux fonctionnaires de police à qui il revenait de débarrasser les rues des débris qui les encombraient.

Si les services de sécurité des BIDs parviennent à coexister pacifiquement avec la police, comme en témoigne les travaux menés sur le terrain dans le cadre de cette recherche (Vindevogel 2004), c'est en bonne partie parce que l'intervention des BIDs se situe en périphérie du mandat policier. Les recherches l'ont montré, les citoyens ne sont pas seulement inquiétés par les viols, meurtres, agressions mais bien plus souvent par les désordres et petits troubles à l'ordre public. Ce sont ces problèmes bien plus que les actes criminels que les BIDs s'efforcent justement de faire disparaître, ce faisant ils complètent donc utilement le travail du NYPD dont le champ d'action reste prioritairement la lutte contre la criminalité.

⁸ Rien qu'en 1885, pas moins de 134.000 indigents furent ainsi logés gratuitement par la police. Pour des raisons d'hygiène, Theodore Roosevelt, Chef de Police, mis toutefois un terme à cette pratique à la fin du siècle.

REFERENCES CITES

Bayley, David and Shearing, Clifford (2001) *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, National Institute of Justice.

Barry, Rick (20/08/1995) « A Simple Plan Works », *The Tampa Tribune*, p. 1 et 8.

Blumstein, Alfred Ed. (2000) *The Crime Drop in America*. Cambridge University Press.

Bratton, William and Knobler, Peter (1998) *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House.

Brenna, Susan, « Justice in my Backyard », *New York Newsday*, 18 janvier 1994

Cunningham, William C., et al. (1990), *Private Security Trends 1970-2000 - « The Hallcrest Report II »*, Stoneham, Massachussets, Butterworth-Heinemann

Johnston, Les and Shearing, Clifford (2003) *Governing Security, Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge

Kelling, George L. and Coles, Catherine M. (1996) *Fixing Broken Windows*. New York: The Free Press.

Kidwell-Ross, Ranger (1999) « The Morning After », *American Sweeper Magazine*, 1999, p. 14 à 17

Houstoun, Lawrence O. Jr. (1997) *Business Improvement Districts*, Washington, D.C., The Urban Land Institute

Maple, Jack and Mitchell, Chris (1999) *The Crime Fighter*. New York: Doubleday.

Newman, Oscar (1972) *Defensible Space; Crime Prevention Through Urban Design*. New York: Macmillan.

New York Police Department, *Police Strategy N° 5 : Reclaiming the Public Spaces of New York*, 1994, 50 p.

New York City Police Department (Lee P. Brown), *Policing New York City in the 1990's*, New York City Police Department, non-publié, Janvier 1991, p. 19

O'Neill, Juliet (9/2/1998), [...], *Ottawa Citizen*.

Skogan, Wesley (1990) *Disorder and Decline - Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkeley: University of California Press.

Stenning, Philip (2000) 'Powers and Accountability of Private Police', *European Journal on Criminal Policy and Research*. 8: 325-352

Times Square BID, *Times Square : the BID's First Seven Years*, 03 mars 1999, 7 p.

Times Square BID, *Times Square BID Economic Indicators / Annual Report*, octobre 1998, p. 24

Turner, Melissa (23/03/1998), « Tips from Times Square », *Atlanta Constitution*.

Vindevogel, Franck (2003) 'La mobilisation des énergies privées pour l'amélioration de la sécurité publique à New York', pp. 81-107 in F. Ocqueteau (ed.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*. Collection Sécurité Aujourd'hui, Paris: IHESI, La Documentation Française.

Vindevogel, Franck (2004) 'Les municipalités américaines favorisent-elles l'émergence de polices privées', *Déviances et Sociétés*: Vol. 28, n° 4, 507-532

Vindevogel, Franck (2005) 'Private Security and Urban Crime Mitigation', *Criminal Justice*. Vol. 5, n° 3, 233-255

Wilson, James Q. and Kelling, George (1982) 'Broken Windows - The Police and Neighborhood Safety', *The Atlantic Monthly*: 29-38



Networked Policing for the Future

Par Jennifer Wood

Mercredi 1^{er} juin 2005

Les cycles de l'innovation policière

www.cicc.umontreal.ca

Résumé: *There currently exists a wide range of models designed to link the knowledge, capacities and resources of public police institutions with those of other agencies and groups in what can be termed the local « governance of security ». In the state of Victoria, as in many other jurisdictions, such models often place the police at the centre of security networks. While this police-centred conception is both necessary and desirable in some circumstances, it is essential not to limit networking possibilities in this way. Drawing on a form of action « research » conducted jointly by Victoria Police (Australia) and the Australian National University, this paper will report on the efforts to build new networking models that seek to de-centre the police role while contributing to effectiveness, efficiency and democracy in the local governance of security.*

Introduction

This paper is concerned with how policing 'networks', or more broadly, 'security networks' are thought about, developed and put into practice. In this way I am introducing a slightly different language than what has been used at this conference (i.e. community policing) by referring more broadly to *networks of security production*. 'Community policing' can thus be seen as one approach to constituting networks.

This discussion is informed by a project on networked policing that I'm co-coordinating with members of the state police of Victoria, Australia as well as a previous project in Argentina that explored networks of security production in shantytown communities. For the purposes of this presentation, I will draw from the empirical example of the Victoria project, whose purpose is to build new models for coordinating the knowledge, capacities/skills, and resources of different actors, including the police, in promoting particular security outcomes. This project is trying to build new theory about what networks could look like as well as new practical knowledge of how to do so. Thus, we are trying to generate new theoretical

and practical knowledge, as Benoît Dupont would say (conference remarks), and to do so as a joint effort with Victoria Police.

Two Conceptual Starting Points

I would like first to highlight the following two concepts that underlie my remarks:

Governing Security

Despite the title of my presentation, I wish to locate my discussion within a broader conception of ‘the governance of security’, a term which refers simply to the plurality of actors that participate in the production of security outcomes. Each actor, be they from the public sector, the private sector or civil society (NGO’s and community-based organizations) bring to bear different forms of knowledge or expertise (tacit, professional, local etc....), capabilities and resources in promoting security outcomes (Johnston and Shearing 2003).

Networks

Like so many concepts that are deployed in this conference, the notion of ‘networks’ means different things to different people. There is, for example, the literature on ‘social networks’ (Granovetter 1973) or the ‘networked society’ (Castells 1996). There is also the literature on ‘policy networks’, which Rhodes defines as ‘a set of organisations connected to one another by resource dependencies’ (Rhodes 1997). In looking at illicit behaviour such as terrorism and the operation of illicit drugs market, a few scholars have also introduced the notion of ‘dark networks’, based on the argument that ‘collaboration is not always for laudable purposes’ (Raab and Milward 2003). For the purposes of this presentation, I understand ‘networks’ as consisting of joint action aimed at producing particular outcomes through linking up and coordinating different knowledge, skills and resources.

Established Networking Agendas

What are the ways in which networks are currently thought about? In the world of policing, the established discourse is to place the police at the centre of networks. Here, the police have been devoted to enhancing their own knowledge, capacity and resources through mechanisms that seek to enrol or enlist actors from government, the private sector and communities in the pursuit of police-defined, and more generally, state-defined objectives (Wood and Shearing 2005).

There are a variety of mechanisms that state actors use to enlist others in constituting security networks. In a growing phenomenon described as ‘third party’ policing (Gilboy 1998: 135) (Roach Anleu, Green Mazerolle et al. 2000; Mazerolle and Ransley in press), police can use a range of legal levers (criminal and civil) to compel the participation of those that ‘are neither the primary authors nor

beneficiaries of the misconduct they police' (Gilboy 1998: 135) in crime control and crime prevention activities (Mazerolle and Ransley in press).

Beyond coercion, various forms of inducement and persuasion are utilized in establishing governance networks, as we see in 'community policing'. Here, the police appeal to the spirit of citizen voluntarism. Governments also promote community participation through reward structures such as funding for crime prevention programs. Whilst 'community policing' itself has emerged in the form of different guises or 'packages', what we see reproduced is an image of police as the central node of 'hub' or security governance. This can happen through efforts to transform police into 'multi-capacity' agents (DeLint 1997), by allowing police to exercise their capacities through 'third parties', or by finding ways for police to exercise their core capacities more effectively through improving the infrastructure that will allow them to become more 'intelligence-led' (Cope 2004).

It is of course far from the case that only state institutions enrol others in establishing networks that further their own governance objectives in what can be seen as 'indirect governance'. Researchers in the areas of criminology (Shearing and Stenning 1981) and regulation (Grabosky 1997), for example, have long shown that corporations, ranging from owners of shopping malls to Internet Service Providers, also govern indirectly by enrolling others, such as shoppers or internet users, in the promotion of safe and orderly places. Customers of airlines, for example, must conduct themselves in ways that promote security outcomes if they want to receive an airline service.

My point is that while we know that networked governance is occurring everywhere, and while we know that a range of state and non-actors are involved in constituting networks – i.e. by enlisting others to meet their objectives – we tend to speak as if state-centred, and specifically, police-centred networks, are, and *must be* central to our vision of security governance for the future. We assume that police must be 'steerers' and coordinators of networks. This puts a lot of pressure on the police. We ask police to be better at what they do – to work smarter, to undertake their core functions more effectively, and at the same time we are asking them to become *multi-capacity actors* – to do law enforcement really well, but to also be skilled in areas like social development, environmental design, and conflict mediation. This requires an eclectic knowledge base.

Is this police-centred view the only way in which we can think about the coordination of skills and resources? Must police always be at the hub of security networks? Must they be responsible for all security networks? Must they steer all networks? Are we asking too much of the police and too little of others? The very simple answer to each of these questions is that it depends on the particular security issue and it depends on the strengths and weaknesses of existing networks in operation in particular settings.

My work with Victoria Police is based on the assumption that this police-centred view actually *limits* opportunities for thinking about how networks could be thought about, constituted and managed. This is not to suggest that police-centred networks are not desirable in some or many cases – what I am saying is that this should not always be our assumption. This is the stance that the Victoria project takes.

The ‘Networked Policing’ Project

The project with Victoria Police is of four years duration and is funded by the Australian Research Council and the police. It is a research *and* innovation project. This project has seven sub-projects, all devoted to building new models for networked security governance in regards to a range of issue areas which reflect key priority areas for the police. Examples include youth safety (in a border town called Wodonga), safety on the public transportation system, family violence, recidivist sexual offending, and security in the central businesses district of Melbourne. Each of these projects is at a micro-level, with most being explored and piloted in very specific geographical locations.

This project is a ‘work in progress’ in the sense that it is building, as it goes along, a systemic methodology for research and innovation that consists of 4 key components, and I will draw on our youth safety project in Wodonga to illustrate them (Wood 2005).

Mapping of Existing Networks

There is much we don’t know about how groups come together to solve problems. Questions informing such a mapping include:

- Who are the various actors that contribute to youth safety outcomes (eg. Municipality, youth sector agencies, mental health services, schools, churches)
 - What knowledge do they bring to bear (professional, tacit, local knowledge...)
 - What capacities or skills do they bring to bear?
 - What resources to they bring to bear (financial, human...)?
- How do these actors relate to one another?
 - Have they formed networks? If so, how? For example, do they share knowledge, do they share resources? What are their shared outcomes?
- Are there sources of knowledge and capacity that are untapped in existing networks? Put another way, whose contributions are valued, whose are dismissed, or whose contributions are unrecognized?

Assessing Existing Networks

In assessing how existing networks operate, the following kinds of questions would be asked:

- What are the strengths and weaknesses of these networks?
- Do they produce the outcomes they want? If not, why not?
- Do these networks operate democratically? Are they procedurally fair and are they deliberative etc...?

In undertaking this kind of assessment, it is essential to get the perspectives of all members of the network as well as those who are aren't currently participating. We require methodologies that allow us to seek out and hear those voices that are currently undervalued in existing networks. In the Wodonga project, for example, we are undertaking focus groups with youth in grades 6 and 7 aimed at hearing how they articulate questions of safety and security in various contexts such as homes, schools, and on the streets. Our objective has been to avoid any pre-conceptions about what 'security' actually means to children, and as we have discovered, questions of security are often bound up with more general issues of well-being as reflected in their discussions on topics like self-harm, sexuality and bullying.

Building and Testing a New Networking Model

Based on the above assessment, the 'innovation' component of the research would involve determining what an ideal networking model would look like. In the case of Wodonga, the emerging model is one that envisages a steering role for local government and it is one that is centred on the knowledge and capacity of youth themselves, where they are at the hub of the network. This implies a de-centred view of the police role in this particular project, where the security issues raised require the knowledge and capacities of many other actors. We are currently asking the question of what kind of network needs to be built around youth and what this would look like in institutional terms.

Diffusing the Model

We promote a tailor-made approach to the diffusion of particular innovations. In other words, what may work in Wodonga may not work in its exact same form in other micro-level contexts. For example, the model-building process would contain different dimensions if we were working more specifically with 'higher risk' children that are not in school.

Networks of Police and Academics

Before ending this discussion I would like to highlight what I think is an important feature of this work with the police, which is the research and innovation partnership itself. This project is a 'work in progress' in the sense that we are trying to build a model of police-academic partnerships that is different from the traditional model of research. We argue that the research and innovation partnership must itself be based on a network model, one based on a mutual

recognition of the knowledge and skills that the other brings to bear on the process. Central to this is a partnership where police are involved in the identification of research problems, the identification of research questions and the design/model-building process. Academics are not elite bearers of knowledge. Rather, police and academics must work jointly in building both theory and practical knowledge (Marks unpublished).

References

- Castells, M.** (1996). The Rise of the Network Society. Oxford, Blackwell Publishers.
- Cope, N.** (2004). "Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?" British Journal of Criminology **44**: 188-203.
- DeLint, W.** (1997). "The Constable Generalist as Exemplary Citizen, Networker and Problem-Solver: Some Implications." Policing and Society **6**: 247-264.
- Gilboy, J. A.** (1998). "Compelled Third-Party Participation in the Regulatory Process: Legal Duties, Culture, and Noncompliance." Law and Policy **20**(2): 135-155.
- Grabosky, P.** (1997). "Inside the Pyramid: Towards a Conceptual Framework of the Analysis of Regulatory Systems." International Journal of the Sociology of Law **26**(3): 195-201.
- Granovetter, M. S.** (1973). "The Strength of Weak Ties." American Journal of Sociology **78**(6): 1360-1380.
- Johnston, L. and C. Shearing** (2003). Governing Security: Explorations in Policing and Justice. London, Routledge.
- Marks, M.** (unpublished). "Tossing Together Guns and Pencils: Collaborative Research Partnerships with the Police."
- Mazerolle, L. and J. Ransley** (in press). Third Party Policing. Cambridge, Cambridge University Press.
- Raab, J. and H. B. Milward** (2003). "Dark Networks as Problems." Journal of Public Administration Research and Theory **13**(4): 413-439.
- Rhodes, R. A. W.** (1997). "From Marketisation to Diplomacy: It's the Mix that Matters." Australian Journal of Public Administration **56**(2): 40-53.
- Roach Anleu, S. L., L. Green Mazerolle, et al.** (2000). "Third-Party Policing and Insurance: The Case of Market-Based Crime Prevention." Law and Policy **22**(1): 67-87.
- Shearing, C. and P. Stenning** (1981). Modern Private Security: Its Growth and Implications. Crime and Justice: An Annual Review of Research. M. Tonry and N. Morris. Chicago, University of Chicago Press. **3**: 193-245.
- Wood, J.** (2005). Research and Innovation in the Field of Security: A Nodal Governance View. Democracy, Society and the Governance of Security. J. Wood and B. Dupont. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wood, J. and C. Shearing** (2005). Imagining Security. Collumpton, Willan.



Bruxelles/Nord: une réforme visant à rapprocher la police du citoyen

Par **David YANSENNE**

Mardi 31 mai 2005

Bilan évolutif des relations entre policiers et citoyens au Québec et ailleurs dans le monde

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Rapprocher la police des citoyens, voilà également un des objectifs de la récente réforme de la police belge. La présentation reprend l'expérience qui a été menée dans ce cadre à la zone de police de Bruxelles-Nord qui a été une des unités pilotes en Belgique. Après une explication sur la traduction concrète donnée aux principes clefs des systèmes de proximité, la méthodologie générale mise en œuvre pour réformer radicalement les systèmes en place est commentée. À travers l'importance à accorder à la mobilisation du personnel, la prise en compte des réalités présentes sur le terrain et les attentes concrètes du citoyen, certaines pratiques sont abordées sur le plan organisationnel et notamment quant au rôle incontournable des teams de quartier, sur les projets mis en œuvre ainsi que sur certaines initiatives indispensables. L'importance de disposer d'un modèle de management de qualité est ensuite abordée avant de terminer par les premiers bilans tirés au niveau local.*

Introduction : une évolution devenue indispensable

La plupart de nos démocraties sont confrontées à une demande croissante de la part de leurs citoyens en matière de sécurité.

La mise en place des différentes conditions permettant d'y parvenir est devenue un des principaux soucis de nos gouvernants. La sécurité individuelle et collective du citoyen constitue en effet aux yeux des citoyens un des principaux fondements de l'Etat de Droit.

Même si la production de cette sécurité dépend de l'exercice de différentes fonctions sociales, il n'en demeure pas moins vrai que la police remplit un rôle essentiel en la matière. Son action n'a cependant de sens que dans un cadre général démocratique. C'est ainsi que l'action policière doit tenir compte du rôle assumé par les instances judiciaires, des instructions reçues des autorités compétentes et plus largement, de la manière dont notre société veille à l'intégration sociale et à l'épanouissement de ses membres.

De même, dans un environnement en perpétuel changement et face à des nouveaux défis qui se présentent de manière continue, les exigences qui pèsent sur la police se sont également décuplées : un professionnalisme à toute épreuve, une disponibilité et une transparence optimales et un esprit de service de proximité sont désormais exigés. Il lui est de plus en plus souvent demandé de s'inscrire dans une démarche de recherche de la qualité et de développer son action en partenariat avec les citoyens qui demandent de plus en plus à jouer un rôle actif dans la définition des politiques d'action.

C'est dans ce cadre général que les systèmes policiers évoluent donc de plus en plus. De nombreux pays n'hésitent d'ailleurs pas à entreprendre des réformes d'ampleur, bousculant certaines traditions historiquement ancrées et modifiant les régimes sociaux de très nombreux fonctionnaires.

Le cas de la Belgique

La Belgique, s'est récemment inscrite dans une démarche analogue. L'affaire DUTROUX, mondialement commentée, a été l'élément qui a déclenché une réforme profonde de la police belge et a constitué sans le moindre doute le choc psychologique idéal pour l'entreprendre.

C'est ainsi que notre parlement a voté en décembre 98 une loi qui supprimait la gendarmerie, les polices communales et la police judiciaire pour les remplacer par des corps de police locale (selon les cas mono ou pluri-communaux) et une police fédérale, l'ensemble du système fonctionnant de manière intégrée et coordonnée par toute une série de mécanismes.

Cette loi précise également que les niveaux locaux et fédéral sont autonomes, dépendant d'autorités distinctes, chaque corps de police locale assurant toute la fonction de police base (notion étendue et dépassant même les intérêts spécifiquement locaux) et la police fédérale assurant quelques fonctions spécialisées et l'appui à la police locale en partant des principes de spécialité et de subsidiarité.

Cette loi extrêmement importante confirmait également l'approche amorcée par de nombreuses unités de police depuis les années 1990, où suite aux premières émeutes urbaines qui secouèrent la capitale, l'approche globale et intégrée axée

sur les principes de la police de proximité s'imposait de plus en plus comme la seule réponse policière pertinente.

La loi précisait également dans l'exposé des motifs que la première condition d'un service de police moderne qui fonctionne bien, c'est que la police poursuive une intégration optimale dans la communauté, permettant une coopération étroite entre ses services et la population.

Les délais fixés pour la mise en œuvre de ce nouveau modèle de police intégrée étaient particulièrement courts : janvier 2001 pour la police fédérale et janvier 2002 pour les 196 zones de police locale.

La zone de police de Bruxelles-Nord (Schaerbeek-Evere-Saint-Josse-Ten- Noode)

Au niveau local et pour une zone telle que celle qui m'a été confiée, le défi était plus que passionnant. Il s'agit de l'une des six zones de police de la région bruxelloise. Elle se caractérise en partie par un environnement urbain difficile et tous les phénomènes auxquels un service de police doit apporter une réponse y sont présents. Il s'agissait de plus de réaliser la fusion entre trois corps de police communale et un corps de gendarmerie opérant à l'échelle locale. Chacun avec un régime de travail, des mentalités et des modes opératoires différents !

Les travaux de préparation coïncidèrent de plus avec quelques crises urbaines qui secouèrent notre territoire et la population, tout comme les autorités, demandait des changements rapides et visibles.

Initié en février 2001, le travail de réflexion déboucha sur un redéploiement des services en mai 2002.

Les résultats enregistrés après un peu plus de deux ans de fonctionnement étant fort encourageants, quelles sont les principales leçons tirées de cette expérience (qui est d'ailleurs toujours en cours) ?

La relation de la police locale de Bruxelles-Nord avec ses citoyens s'est elle réellement améliorée ? A-t-on bien su profiter du choc psychologique de la réforme ? Quels sont les axes qu'il reste à développer ?

Voilà toute une série de questions que nous nous proposons d'aborder dans la présente réflexion !

Une définition claire de la proximité

La mission de départ était clairement établie : il convenait de mettre une réelle police de proximité en place.

Comme on le verra ci-après, dès le début de la réforme, et malgré la diffusion de plusieurs circulaires ministérielles assez détaillées, une confusion sur le concept même de la proximité est souvent apparue, le plus souvent à l'extérieur du monde de la police. Ainsi, quelques slogans et mots-clefs relayés dans la presse ont

parfois réduit la dimension d'une police de proximité à « plus de bleu dans la rue » ou simplement à une augmentation considérable du nombre des agents de quartier (fonction particulière de police existant depuis toujours au sein des polices communales belges et consistant à pratiquer l'îlotage dans les quartiers attribués).

De même la plupart des citoyens, s'attendaient à voir une transformation immédiate de leur corps de police le jour de la création de la police locale.

Cette confusion a nécessité de la part des organisations policières et de leurs autorités (les bourgmestres réunis en collège de police) des efforts importants de communication afin de clarifier correctement les enjeux.

En ce qui concerne la proximité, on peut se rendre rapidement compte que les conceptions développées au niveau international sont souvent fort proches les unes des autres. Ainsi par exemple, au Québec les quatre principes à la base du rapprochement sont le rapprochement avec les citoyens, le partenariat avec d'autres institutions, l'approche de résolution de problèmes et le renforcement des mesures préventives. En Belgique le cadre de référence n'est pas fort différent et comporte cinq piliers : **l'orientation externe** (intégration dans la société et tenir compte des besoins et attentes des citoyens et des autorités), **l'orientation vers la résolution de problèmes** (approche proactive par une analyse approfondie et par anticipation), **le partenariat** (la police est intégrée dans une approche conjointe de tous les rouages de la société), **la justification** (une politique clairement définie et transparente notamment vis à vis du citoyen) et **l'empowerment** (des structures et des mécanismes de concertation et de participation par le biais desquels les communautés locales dialoguent avec la police).

Ces cinq piliers sont considérés comme l'essence de l'interprétation belge de la police de proximité et doivent s'appliquer en interaction. Il s'agit donc d'une vision, d'une philosophie qui doit constituer la base du développement de stratégies et de structures, et qui doit guider quotidiennement l'organisation et toutes ses actions.

La vision de développement retenue : la proximité exprimée à travers une série de mots-clefs

Les piliers précités s'expriment également à travers la concrétisation de toute une série de mots-clefs, à propos desquels, comme cela a déjà été constaté lors d'un colloque international au CIPC, il existe un consensus international.

Dans la zone de police de Bruxelles-Nord, il fut choisi de donner à la proximité une dimension exprimée par les concepts-clefs suivants.

Mettre en place un service de police de proximité nécessite d'abord de **décentraliser une partie des processus de décision et de déconcentrer les postes de police**. Un aussi grand nombre que possible de postes de base doit

être déployé sur le terrain, tout en s'assurant qu'ils puissent disposer d'une autonomie suffisante pour exercer l'ensemble des fonctionnalités policières de base. La taille minimale qui ressort de notre pratique indique qu'elle doit au moins se situer à 90 personnes pour assurer un accueil permanent, l'enregistrement des affaires judiciaires, l'intervention, la surveillance et l'assistance au niveau local, ainsi que les fonctions de recherche et d'enquête, de gestion de la circulation, de surveillance en matière de lois sociales et d'environnement, de travail dans le domaine famille et jeunesse et la gestion des différents quartiers du poste.

Dans le cadre précité, il convient ensuite de **territorialiser le travail au maximum**, c'est-à-dire que les différents policiers en charge des différentes fonctionnalités exercent le plus possible leurs activités toujours sur le même secteur au contact de la même population. Cette territorialisation doit s'accompagner **d'un décloisonnement entre les différentes fonctionnalités policières**. Même si par essence, les policiers en charge de l'intervention et de l'assistance sont polyvalents et à même de pouvoir également prester en renfort de toutes les autres fonctionnalités, il s'indique que l'information obtenue sur le terrain et lors de l'exercice des missions puisse être échangée entre collègues et servir à chacun pour l'exercice idéal de sa mission. Plusieurs méthodes ont d'ailleurs été développées dans ce cadre et font, pour certaines, encore l'objet d'une réflexion en cercle de qualité.

La mise en œuvre de concepts plus transversaux ne peut non plus être perdue de vue. L'implémentation **d'une véritable culture de proximité** auprès de chaque membre de l'organisation doit retenir toute l'attention. Le service au citoyen et le plus profond respect pour ses préoccupations doit guider l'action de chacun. Il en va de même du respect des différentes communautés qui composent la ville (qui doivent aussi être présentes dans nos rangs) et de **l'adhésion complète à la multiculturalité**. Ces principes s'ajoutent naturellement à ceux qui consistent à **rechercher les vraies solutions** et à anticiper les problèmes. Dans ce cadre, des mécanismes de **développement de la politique interne** de service doivent être développés, permettant une analyse sérieuse de la situation sur le plan local ainsi que sur celui du fonctionnement interne et la recherche des solutions efficaces et durables. Il doit en découler des projets, plans d'action et points d'attention tout à fait concrets, mesurables et dont la responsabilité est clairement attribuée. Ces politiques doivent à leur tour cadrer dans **une approche globale et intégrée, coordonnée avec les autres partenaires**, policiers ou non policiers. Elles doivent s'intégrer également dans les autres stratégies fédérales et/ou régionales. Dans le prolongement de tous ces concepts transversaux, s'habituer à **rendre compte** à débattre avec les citoyens, à les écouter, leur expliquer quels efforts ont été accomplis par leur service de police, ... doit devenir la règle et les formations nécessaires dans ce cadre doivent être prodiguées au personnel.

Enfin, il s'indique aussi pour les responsables des organisations policières de savoir régulièrement se remettre en question, de chercher en permanence de nouvelles solutions innovantes et surtout de s'inscrire dans une démarche permanente de recherche de qualité.

Une démarche visant un changement fondamental rapide ou progressif ?

Lors des travaux visant à préparer la zone de police, deux options étaient possibles : soit bâtir un corps de police de manière progressive à partir des anciens systèmes de police communale et en les couvrant d'un overhead supplémentaire, soit **opter pour une remise en compte fondamentale** en construisant un nouveau corps de police.

C'est cette dernière option qui a d'emblée été retenue avec l'accord de nos autorités (par les trois bourgmestres- qui siègent au Collège de police).

Le **choc psychologique** opéré par la réforme étant fort important constituait d'ailleurs une occasion unique permettant une telle remise en cause fondamentale, bien nécessaire d'ailleurs.

Une telle opération se devait cependant d'être menée avec le plus large consensus interne et avec l'appui et les accords de nos autorités de police. Il convenait également de ne pas brûler les étapes et de suivre une certaine méthodologie, tenant notamment compte que la réalisation pratique et ses effets visibles étaient attendus au plus vite par la population.

Conformément à la vision retenue et tenant compte des réalités assez dures de la situation de terrain, une charte de la police reprenant le « mission statement » de la zone (but- méthode-valeurs) fut proposée et acceptée par les bourgmestres.

Des groupes de travail furent ensuite mis en place, dans lesquels tous les niveaux de grade et chacun des quatre corps de police étaient représentés. Chacun de ces groupes reçut une mission d'étude dans un cadre de référence déterminé par la nouvelle direction qui avait déjà tracé une première vision de la structure.

La structure choisie était de type plat avec une ligne hiérarchique courte : cinq commissariats, quatre unités d'appui centralisées et une direction générale comprenant une direction par fonctionnalité de police, chaque direction étant chargée de veiller à sa fonctionnalité de manière transversale dans tout le corps de police. **La ligne hiérarchique classique est donc doublée d'une ligne fonctionnelle.**

Définir clairement la stratégie et la politique qui seront suivies

La stratégie générale déployée par l'organisation policière se devait également d'être connue de tous et de manière non équivoque. De nombreux efforts en information interne furent déployés à cet effet. Cette stratégie fut écrite, expliquée et diffusée dans des documents accessibles à l'ensemble du personnel. Elle se présente sous diverses formes.

La charte de la police dont il a été question ci-avant est le premier document qui doit être connu par l'ensemble du personnel. Lors des recrutements opérés,

chaque candidat doit en prendre connaissance et marquer son accord quant à son contenu.

Le second outil, d'une importance capitale est **le plan zonal de sécurité**. Il s'agit d'un plan que chaque zone de police est tenue de développer de par la loi. Préparé avec les autorités de la police locale (en l'occurrence les trois bourgmestres) et discuté avec les autorités judiciaires et la police fédérale, ce plan détermine **les objectifs prioritaires de la zone de police** pour les quatre prochaines années, **les capacités de la police locale** qui seront consacrées à l'exercice la police administrative (gestion de l'ordre public) et celles qui le seront pour l'exercice de la police judiciaire, ainsi que **la contribution de la police locale à l'exécution de certaines missions à caractère fédéral et les objectifs et missions particuliers à une commune de la zone**.

La préparation de ce document extrêmement important pour la zone de police et sa direction (il fait notamment l'objet d'une évaluation régulière) est principalement réalisée par la direction de la zone de police.

Dans la zone de Bruxelles-Nord, **un séminaire stratégique** est chaque fois réalisé au préalable et toutes les données objectivables sont exposées et analysées notamment par des analystes spécialement formés, en termes de leçons à tirer. Parmi ces données, toutes celles qui ont trait à la relation police-citoyen reçoivent une attention particulière : les résultats des moniteurs de quartier, les opinions recensées lors des comités de quartier, les analyses provenant des partenaires externes comme celles du secteur socio-préventif, les sondages éventuellement effectués quant à la satisfaction de la population par rapport à sa police, les analyses universitaires disponibles ou celles de la police fédérale ou des autorités,...

Les objectifs déterminés l'année qui précède à chaque composante de l'organisation sont également passés en revue, tout comme l'analyse interne de l'état de réalisation du plan zonal de sécurité. Enfin chaque directeur de composante est invité à présenter les résultats d'une analyse SWOT de son propre département. Sur base de toutes ces démarches, des objectifs particuliers seront fixés à chacun et ceux-ci contribuent à alimenter en partie la définition des objectifs repris au plan zonal de sécurité.

Ces données sont complétées avec les objectifs découlant du plan national de sécurité, ainsi qu'avec les demandes provenant des autorités administratives et judiciaires et mises en matrice à l'aide d'un tableau d'argumentation qui permet de définir les priorités retenues pour la zone de police.

Dans notre zone, ces priorités s'expriment en trois axes, à savoir tout d'abord les plans d'action particuliers (une approche particulière, mesurable et avec des capacités fixées pour contrer un phénomène déterminé), les approches par quartiers (certains quartiers font l'objet de plusieurs phénomènes liés entre eux et

pour lesquels une approche globale est nécessaire) et les points d'attention particuliers.

Lors de la définition de ces priorités, il ne sera surtout pas perdu de vue que l'essence même de la police locale est de s'occuper des problèmes qui nuisent à la qualité de vie au niveau local et donc les préoccupations du citoyen et leurs attentes doivent y recevoir une attention fondamentale.

Le suivi de la bonne exécution de la politique nécessitera de même la **définition de toute une série d'indicateurs et de standards de qualité** qu'il conviendra de suivre très régulièrement afin de s'assurer que les objectifs fixés puissent être réalisés. **Un système de tableaux de bord** reprenant les domaines pertinents à mesurer devra donc être constitué.

Il convient enfin d'attirer l'attention que la pratique de tous ces instruments de management, de par les contraintes méthodologiques, ne peut jamais conduire un responsable de police à perdre de vue l'essence même de la fonction policière et les véritables priorités qui existent sur le terrain. La pratique à certains endroits montre que ce danger est malheureusement bien présent !

L'importance de mobiliser le personnel à la réussite du projet

Mobiliser le personnel à la réussite du projet était effectivement fondamental ! Au-delà de sa participation aux groupes de travail sus-mentionnés, **de nombreuses réunions d'information** en groupes limités ont été organisées dès les premiers travaux de réforme et l'occasion a régulièrement été offerte au personnel de rencontrer la nouvelle direction et de recevoir toutes les explications sur les développements en cours et d'exprimer toutes ses remarques ou points d'attention.

Chaque membre du personnel dut en outre effectuer à l'aide **d'une lettre de motivation** trois choix par ordre d'importance de la place qu'il souhaitait occuper au sein de la nouvelle structure. Plus de 700 membres du personnel furent concernés (le cadre organique en prévoit actuellement un peu moins de 900). Environ un tiers de ceux-ci ne pouvant recevoir directement satisfaction, ils furent tous invités individuellement à un premier entretien de réorientation avec la nouvelle direction. Suite à celui-ci, seuls restaient un peu plus d'une dizaine de cas à régler et un second entretien de réorientation permit de les résoudre pratiquement tous.

De même, **la mise en œuvre de plusieurs cercles de qualité** dans le cadre de projets fondamentaux et dans lesquels la nouvelle direction s'implique personnellement constitue également aux yeux de l'ensemble des membres une démarche claire visant à mobiliser toutes les ressources internes.

Développer des vecteurs performants sur le plan de l'information interne, aller très régulièrement à la rencontre du personnel, pratiquer les différentes formes du « management baladeur » à cadence très régulière et principalement en dehors des heures normales de service, **développer une politique d'accessibilité facile** pour tous ceux qui le désirent, **être présent lors de chaque moment difficile et assurer la direction des opérations sensibles**, voici toutes une série de domaines dans lesquelles le responsable de l'organisation ne peut manquer de s'investir. Au-delà d'une meilleure connaissance de son unité et des membres qui la composent, cette démarche lui permet de connaître en permanence ce qui se vit dans l'unité, les problèmes rencontrés, l'état d'esprit, la qualité des prestations, l'acquisition des comportements mis en avant par l'organisation, ...Elle permet également de corriger toutes les informations erronées, d'éviter toutes rumeurs contre-productives et d'expliquer lors de ces contacts moins formels, la raison et l'intérêt des stratégies poursuivies. C'est également l'occasion de donner l'exemple et de montrer l'importance accordée au personnel par une direction convaincue de la nécessité de le faire adhérer à la stratégie générale développée.

Le développement d'un partenariat interne avec les organisations syndicales mérite ici aussi une mention particulière. Les finalités aussi bien que les moyens et méthodes pour y parvenir doivent être concertées avec ceux-ci dans une atmosphère réellement constructive et les relations de confiance doivent se développer au travers des nombreux contacts à entretenir. Une adhésion à leur niveau sur les stratégies à déployer me semble indispensable.

La mise en place d'une police de proximité doit tenir compte des réalités présentes sur le terrain

Tout chef de police qui repense son organisation, même s'il est convaincu de la nécessité absolue de doter son service d'une réelle dimension de proximité, ne peut perdre de vue qu'avant de mettre l'accent sur le développement des services chargés de la gestion des quartiers, **il convient de tenir compte de la situation de sécurité telle qu'elle est ressentie dans les quartiers.**

Si, comme cela a été le cas pour la zone de police de Bruxelles-Nord, la demande de sécurité de la part de la population est particulièrement importante, il conviendra certainement lors de l'affectation des moyens aux différentes fonctionnalités de **dégager d'abord la capacité humaine nécessaire au service d'intervention et ensuite se doter d'un service de recherche judiciaire suffisant et efficace.**

En effet, il faut être capable d'intervenir rapidement, de manière territorialisée (comme expliqué ci-dessus) et avec les moyens nécessaires, si l'on veut sauvegarder l'image d'efficacité et de crédibilité que tout service de police se doit de développer. Le nombre d'équipes d'intervention présentes sur le terrain et la

qualité de leur préparation doit en effet permettre de pouvoir intervenir dans des délais très courts, avec suffisamment de moyens, de stabiliser toute situation difficile, de faire face à tout phénomène de solidarité négative et de faire preuve de maîtrise dans la gestion des événements.

Il convient de noter que dans le cadre d'une polyvalence plus nuancée, il peut être conseillé d'affecter plus particulièrement certains policiers à la lutte contre le banditisme, la criminalité urbaine violente et aux missions nécessitant une première forme d'appui spécialisé. Il faudra également s'assurer à travers les formes d'organisation mises en place dans ce cadre, qu'un sentiment élitaire ne se développe pas et que l'esprit de service reste bien en phase avec la stratégie générale développée. C'est pourquoi il nous semble, après avoir analysé différents systèmes d'organisation dans ce cadre, que ceux qui développent une polyvalence nuancée au lieu d'une spécialisation conviennent mieux.

En ce qui concerne la recherche, la norme d'organisation prescrite en Belgique au niveau fédéral prévoit le maintien d'une capacité de 10% des effectifs opérationnels à réserver à cette fonctionnalité. Cette norme nous semble tout à fait pragmatique au regard de l'expérience vécue sur notre territoire. Nous l'avons dans la pratique même dépassée.

La présence de recherches en nombre suffisant reste en effet indispensable car la police en tenue a ses limites. Celle-ci doit être idéalement organisée au niveau local à deux niveaux. Chaque commissariat doit ainsi si possible pouvoir disposer d'un propre service de recherche orienté sur la lutte contre les formes de criminalité organisée qui perturbent de manière récurrente la vie paisible au sein des quartiers. Celles-ci sont d'ailleurs souvent liées à l'activité de bandes, dont les agissements peuvent, si une attention suffisante ne leur est pas consacrée, freiner fortement les politiques préventives et de revitalisation des quartiers.

L'action de ces recherches locales doit être complétée par celle d'un service de recherche centralisé, plus spécifiquement orienté et spécialisé par phénomène.

Les mécanismes de coordination entre ces deux niveaux locaux ainsi qu'entre ceux-ci et les autres fonctionnalités locales, les services de recherche des autres zones de police et de la police fédérale, doivent recevoir une attention prioritaire.

Le citoyen reste en attente de la création d'une vraie police de proximité

Face aux attentes suscitées en Belgique par la réforme des polices, aux promesses faites par les autorités concernant une meilleure proximité, à la perception d'une augmentation de la criminalité et des incivilités au sein des quartiers et à la part sans cesse croissante que les problèmes de sécurité reçoivent dans les médias, **les responsables des organisations policières ne pouvaient se contenter des priorités esquissées ci-dessus mais devaient également renforcer aussi vite que possible la dimension de proximité de leur organisation et développer ainsi, le cas échéant, de manière innovante toute une série d'initiatives.**

Il s'agissait donc de donner un contenu concret à la dimension de proximité !

Donner d'abord un contenu à la proximité sur le plan organisationnel

Sur le plan organisationnel, il fallait aussi trouver et investir les moyens nécessaires pour permettre à la police de gérer efficacement les quartiers, et cela bien au-delà de l'exercice des tâches d'intervention ou d'enquête.

Une de priorités à laquelle nous nous sommes attelés, fut **la création de teams de management de quartier** (démarche toujours en cours). Composés de policiers assurant de manière plus spécifique toutes les tâches de proximité du quartier, ces teams doivent permettre d'affiner la réponse policière par rapport aux attentes des citoyens. Il faut que ce team joue un véritable rôle de relais entre la police et la population locale. Les membres de ce team doivent donc être au courant de tout ce qui se vit dans le quartier attribué et par leur action, être capables d'y intervenir avec tact et d'y résoudre ou anticiper un maximum de problèmes. Ils doivent aussi recevoir les formations nécessaires pour les rendre encore plus capables de suivre l'évolution de leur quartier, de conseiller les différents responsables de police sur l'impact des politiques menées ainsi que sur les actions à entreprendre, de développer si nécessaire des projets en partenariat avec la direction, d'informer les citoyens sur les résultats obtenus par l'action policière et de pouvoir mener de manière efficace le débat lors des comités de quartier.

En leur confiant la gestion approfondie de tous les dossiers et problèmes de leur quartier ne nécessitant pas une expertise spécialisée, leur rôle devient fondamental car ce team possède alors la capacité de détecter et de résoudre de nombreux conflits naissants par un dialogue amenant des solutions. De plus, aidé par la direction et ses assistants de concertation, il constitue également souvent le relais de base entre la population et les services spécialisés, comme les services sociaux des communes, les services d'aide aux victimes...

Sa fonction doit l'amener à détecter toutes les sources d'insécurité ainsi que les éventuels foyers de criminalité et à en aviser les services compétents. C'est donc bien un rôle fondamental que le team de quartier doit remplir car l'information qu'il relaye permettra dans bien des cas à l'autorité locale d'en tenir compte dans sa stratégie de gouvernance globale.

Au niveau du commissariat local, et au-delà de la synergie nécessaire avec le service d'intervention, l'action de ces teams doit être plus particulièrement coordonnée avec d'autres services locaux et parfois même centralisés.

Prévoir au sein de l'organisation policière et en appui des teams de quartier **des services décentralisés en charge du contrôle des lois sociales et de l'environnement** constituait également une nécessité.

Vu la spécificité de la matière et des lois qui la réglementent, il convenait en effet de prévoir des services qui peuvent se charger du contrôle du respect de la législation d'application pour la tenue des commerces, établissements et ASBL. Ils doivent opérer en partenariat et en synergie avec les services des administrations publiques compétentes en la matière (Santé Publique, Douanes et Accises,...). L'action de cette fonctionnalité doit être de nature à permettre de maintenir une situation propice de qualité de vie au sein des quartiers en assurant à partir de ces endroits une première forme de respect de l'ordre public et en évitant que certains problèmes ne puissent » faire tache d'huile ». De plus, ces services doivent idéalement opérer en contact étroit avec les services des communes ou pouvoirs locaux et s'assurer ainsi du respect des prescriptions édictées par les autorités et leur rapporter toute situation anormale constatée. Cela doit permettre à ces dernières de prendre, si nécessaire, les dispositions adéquates. Une des multiples expériences menées dans ce domaine et visant la mise en œuvre de patrouilles spécialisées en matière de tapage nocturne en constitue un exemple dans la mesure où également chargées du contrôle préventif de toutes les salles festives, elles ont contribué à un changement radical de la situation.

La mise en place d'un poste de police de type « koban » dans une rue très commerçante confrontée à plusieurs problèmes différents et située dans un quartier sensible mérite également d'être citée.

Une autre fonctionnalité locale qui nous semblait également indispensable et qui demandait une coordination plus particulière avec les teams de quartier est **le service « Famille-Jeunesse »**, plus spécifiquement orienté sur l'aspect intra-familial et la conduite de projets en matière de jeunesse. L'action pour l'accrochage scolaire et l'approche des problèmes de sécurité dans les écoles doivent faire partie de ses tâches prioritaires tout comme le travail individualisé avec les familles et la détection des problématiques sociales dans les quartiers.

Le service local de circulation routière ne pouvait non plus être oublié car son action doit idéalement tenir compte des demandes relayées ou des problèmes signalés par les teams de management de quartier.

Disposer de **collaborateurs formés et chargés d'appuyer les commissariats et les teams de quartier** dans l'organisation de projets de convivialité, dont il sera question ci-dessous dans les modes opératoires, constituait également un atout très important. Il en allait de même en ce qui concerne les bureaux d'assistance aux victimes.

Mettre en œuvre tous les projets nécessaires pour renforcer la stratégie de proximité à partir des teams de quartier

Il s'agit ici, à notre sens, d'un aspect fondamental. Si le service de police, dans le cadre d'une organisation telle qu'expliquée ci-avant, veut donner à la proximité sa pleine dimension, **il convient que le savoir et les connaissances recueillies au niveau local puissent bénéficier à l'exercice de l'ensemble des fonctionnalités.**

Dans ce cadre, certains projets devaient idéalement être mis en œuvre. C'est ainsi que par exemple il a été demandé aux équipes de management de quartier d'établir **un rapport morphologique annuel ainsi qu'un rapport trimestriel de quartier**. Il s'agit de documents préétablis servant aux teams pour décrire leur quartier (particularités, caractéristiques, problèmes récurrents, ressources, défis généraux ...) ainsi que pour décrire chaque trimestre les problèmes pratiques y recensés, les attentes et les soucis principaux des habitants, les réalisations effectuées, le travail accompli en partenariat et l'état d'avancement des projets. Les rapports trimestriels permettent à la direction générale de compléter sa perception sur l'état d'avancement du travail policier dans les quartiers ainsi que sur les efforts à accomplir ou les modifications de politique à envisager. Ces données servent également à alimenter l'analyse stratégique des phénomènes présents sur le territoire de la zone de police et à affiner la perception obtenue à partir des chiffres de criminalité, des sondages disponibles ou autres enquêtes de satisfaction éventuellement menées.

Dans le prolongement de l'action des teams de quartier, **des réunions transversales** doivent avoir lieu sur une base régulière avec les autres fonctionnalités du commissariat où tous les problèmes concrets sont abordés et cela dans l'optique de résoudre les problèmes. Ainsi par exemple, il sera demandé aux services d'intervention d'accorder une attention particulière à certains aspects lors d'un appel à telle adresse, au service « famille-jeunesse » de vérifier la situation des enfants d'un ménage qui pose problème, au service de recherche de mettre fin à un réseau de deals de rue occupé à prendre de l'ampleur, au service de circulation de tenir à l'œil la régulation du trafic devant l'école,...

Le team de quartier sera également chargé de **préparer et mener les opérations de sécurisation et de prévention** concernant son quartier, tout en recevant l'appui des autres fonctionnalités.

Afin de fournir un appui méthodologique à leur action, il s'indique que ces teams disposent **d'un vade-mecum clair** leur décrivant la mission qui est attendue (en

ce compris les standards d'ilotage) et mettant à leur disposition toutes les informations nécessaires.

Les teams de quartier seront également chargés de développer en synergie avec leur direction de commissariat ainsi que celle de la zone de police toute une série de projets en partenariat externes.

Prendre également en plus toutes les initiatives de proximité nécessaires

Au-delà de l'action des teams de quartier dont question ci-dessus et notamment avec l'appui des assistantes de concertation ou des responsables de la fonctionnalité « proximité », il nous est apparu prioritaire que l'organisation policière, sur base des analyses effectuées et du scanning de son environnement, soit en recherche permanente de nouvelles initiatives à développer, que ce soit **sur le plan de la prévention générale** (opérations de gravage de vélos, cours d'éducation routière, participation à des séances d'information diverses, stands lors de brocantes, salons ou marchés...) ou **sur le plan de la convivialité**.

L'organisation d'opérations de convivialité, destinées principalement à lutter contre les mécanismes de solidarité négative par l'augmentation des rencontres police-jeunes a retenu et continue à retenir une attention prioritaire, surtout dans les quartiers où une grande partie de la population est jeune ou très jeune. Ces opérations visent à offrir des possibilités de contacts entre jeunes de quartier et policiers en dehors de tout champ de tension et à briser tout préjugé respectif. Ces actions peuvent revêtir différentes formes, comme des visites d'écoles, des rencontres sportives en équipes mixtes, des débats... Sans oublier la tranche des moins de 12ans, ces actions ont aussi pour but de démystifier la fonction policière et doivent aussi régulièrement cibler le public des parents. Le résultat de ces actions se fait d'ailleurs chaque fois ressentir de manière très positive sur le terrain par la suite.

A travers ces contacts, il appartient alors au service de police **d'essayer de bâtir des projets d'avenir**, comme notamment des réseaux de parents de quartier, des associations de mères allochtones contre la drogue ou des réseaux d'information de quartier (par exemple pour les habitants de certaines tours de logement).

Le parrainage des écoles constituait un de ces projets permanents et qui mérite d'être développé, nous semble-t-il, à plus large échelle. Visant les élèves de sixième primaire, il a pour but de construire un lien de confiance entre le parrain policier et les élèves. Le parrain est le point de référence de la police et il se tient à la disposition tant des élèves que des enseignants. L'action en partenariat dans ce cadre est fondamentale.

C'est pourquoi d'autres projets doivent tendre à renforcer les liens de partenariat avec les services socio-préventifs des communes et les organisations ou

associations présentes (centres culturels, mosquées, églises, comités de quartier...) ou en créer lorsqu'ils n'existent pas.

Un bel exemple dans ce cadre a été la contribution à **la mise sur pieds de l'ASBL »Carrefour des Jeunes Africains »** représenté par les mères africaines, mobilisées dans le cadre de la problématique des bandes de jeunes africains. Assistées au départ par des assistants sociaux de la police pour la rédaction de leurs statuts ainsi que pour la détermination des axes à développer et l'obtention d'un local et des subsides nécessaires, ces mères développent aujourd'hui une action autonome. Trois groupes cibles sont visés : les jeunes qui ne sont pas en contact avec les bandes, ceux qui le sont sans en faire partie et ceux qui en font partie. Elles constituent dans ce cadre un partenariat très utile qui mérite d'être souligné.

Le suivi des conflits, très souvent anodins en apparence mais qui peuvent parfois s'avérer explosifs ou nécessiter de temps en temps des interventions de police à un même endroit ou à une même adresse, doit aussi retenir toute la vigilance des autorités de police. En effet, la pratique montre, que mal suivies, ces situations dégénèrent parfois de manière grave et même parfois en crise urbaine, remettant alors en cause tous les acquis obtenus.

C'est pourquoi plusieurs programmes ont rapidement été développés dans ce cadre. Il s'agissait d'abord d'organiser le recensement des problèmes, notamment à partir du travail d'intervention et de réponse aux appels. Ce recensement doit ensuite permettre à du personnel de direction formé à cet effet (par exemple les assistants de concertation) d'étudier chaque situation et de solliciter toute collaboration en partenariat interne et externe pour résoudre le problème et maintenir autant que possible l'harmonie au sein des quartiers.

Chaque cas doit faire l'objet d'un dossier qui est suivi par la direction. En cas de crise, il s'agit alors d'apporter le plus vite possible la clarté et de combattre la rumeur.

Il n'en reste pas moins vrai que dans les zones urbaines sensibles, il s'agit ici d'une tâche difficile et qui ne pourra, malheureusement, jamais cerner de manière exhaustive tous les problèmes ou apporter à chaque cas les solutions nécessaires à l'apaisement.

Il faut donc pour chaque situation essayer de trouver avec les différents partenaires internes et externes les solutions les plus propices à maintenir l'harmonie au sein des quartiers.

Notons enfin que cette tâche est rendue encore plus difficile par **la difficulté qu'éprouve une certaine partie de la population à percevoir clairement le rôle et les limites exactes de la fonction policière**. Pour bon nombre de personnes, principalement dans les quartiers sensibles, il n'est pas aisé de comprendre pourquoi la police n'a pas expulsé un locataire qui trouble de temps en temps le voisinage ou pourquoi la police a libéré un mineur, voleur

multirécidiviste de voiture ! Pour beaucoup de ces habitants la police possède les compétences du juge de paix, du parquet et des tribunaux.

Des programmes particuliers pourront en outre être développés pour améliorer la formation du personnel d'intervention dans le cadre de ces conflits.

La définition des modes opératoires et la culture de proximité contribuent aussi à la dimension de proximité

Chaque comportement de base souhaité de la part des membres du corps de police doit faire l'objet de la **définition de standards à respecter**. Ceux-ci concernent de multiples domaines, tels que par exemple la qualité ou l'efficacité de l'accueil téléphonique, les délais d'intervention, les délais d'attente dans les commissariats, les séquences de réaction face à certaines situations ...

Ces standards ressortent également de tout le processus du développement interne de la politique ainsi que de l'application des systèmes de recherche de la qualité.

De manière plus fondamentale, le retour à des formes de plus en plus nombreuses de patrouille à pied et la promotion du vélo comme moyen de déplacement de service constituent autant d'exemples de la voie à suivre que le renforcement des patrouilles de contact avec des chiens différemment formés et à l'allure plus tranquille, le retour à des formes de patrouilles à cheval au sein des quartiers, la participation du personnel aux comités de quartiers, les stands et démonstrations de police lors des braderies ou autres fêtes communales, l'ouverture à la multiculturalité, l'engagement de jeunes allochtones au sein de nos rangs, l'ouverture du corps de police aux stagiaires externes...

L'attention de la direction s'est également portée sur **l'accessibilité des renseignements concernant ses services**. Plusieurs moyens ont été utilisés dans ce cadre, dont par exemple l'envoi d'une documentation complète sur l'organisation policière auprès de chaque ménage, la mise à la disposition du public de fiches d'information, la publicité réalisée à travers les médias, la tenue d'un site Internet performant...

En ce qui concerne **les informations mises à disposition par Internet**, il convient d'insister sur l'intérêt à vraiment y consacrer l'énergie nécessaire, pratique et conviviale. Un tel site contribue certainement à l'image du corps de police. L'ouvrir au débat contradictoire et aux demandes diverses en garantissant une réponse rapide et permettre aux citoyens d'y déposer toute question éventuelle ne peut que renforcer l'esprit d'ouverture externe, tout comme son alimentation régulière en communiqués de presse ou en reportages variés et nombreux (bien alimentés en prises de vues) permettant au public de découvrir notre monde interne et notre culture de travail.

Le travail sur la culture dépendra surtout du suivi de chacun par ses responsables, des formations dispensées au personnel, des vecteurs d'information interne et de la manière dont le respect des valeurs est encouragé, des systèmes d'évaluation mis en place, de l'exercice de l'encadrement et du contrôle direct de qualité, des comportements mis en avant ou clairement réprouvés, de la qualité des recrutements opérés, de l'exemple de la hiérarchie, de sa participation et de son implication... bref, de toute une alchimie qui ressort de ce qui précède.

Aborder tous ces changements au travers d'un modèle de management de qualité

De nombreux modèles existent dans ce cadre. L'idéal nous semblait de trouver un modèle qui permette, par rapport à une vision claire des résultats souhaités, d'obtenir, en peu de temps, un aperçu de la situation initiale et d'aider, sur cette base, à mettre un plan d'action en œuvre pour les années qui suivent afin de fournir un service de qualité en amélioration permanente.

En ce qui concerne la zone de police de Bruxelles-Nord, et un peu sous l'impulsion du ministère belge de l'Intérieur, c'est **le modèle EFQM** qui a été choisi, fort proche du modèle INK employé aux Pays-Bas.

Ce modèle repose sur neuf domaines d'attention, reprenant le cycle du Dr.W.Edwards Deming, à savoir le PDCA (Plan-Do- Check-Act).

Ces domaines sont répartis en trois groupes : leadership + stratégie-politique // management des collaborateurs + management des moyens + management des processus // collaborateurs + clients –fournisseurs-partenaires + société + direction-financiers.

Comme on le voit, ce modèle convient bien pour renforcer au sein d'un service de police une approche de proximité dans la mesure où les efforts à produire sur les leviers dépendant de l'organisation (les deux premiers groupes précités) sont en permanence mis en équation avec les résultats externes et internes attendus et avec les améliorations mutuelles à apporter.

La mesure dans laquelle le management réussit à faire tourner dans l'ensemble de l'organisation la roue de Deming, de manière réflexe et imbriquée dans la culture de travail, détermine la performance du service policier. L'évolution vers la qualité se mesure au travers de cinq phases d'évolution : l'orientation vers les activités, l'orientation vers le processus, l'orientation vers le système, l'orientation vers la chaîne, l'orientation vers la transformation.

L'adoption d'un même système de mesure par un maximum d'organisations policières, même provenant d'horizons différents nous semble être une idée à promouvoir car elle permettrait une comparaison et partant, une accélération dans la réalisation des performances attendues de nos polices.

Quel bilan tirer de toutes ces évolutions ?

Malgré les conditions très difficiles au niveau des phénomènes de criminalité (aussi bien de petite criminalité que de criminalité grave) évoquées en introduction et qui n'ont certainement pas facilité le redéploiement de la nouvelle police de la zone Bruxelles-Nord, **les premiers bilans qui peuvent commencer à être produits se révèlent encourageants.**

Sans vouloir rentrer dans un schéma d'évaluation basé sur les différents types d'indicateurs et certains modèles de qualité, certaines tendances se dessinent clairement et ressortent notamment des très nombreuses réunions de quartier, des avis reçus de nos bourgmestres (eux aussi en contact étroit avec la population), du moniteur de sécurité, de la correspondance reçue des citoyens, des avis des instances de contrôle, des rapports trimestriels de quartier ...

Dans les quartiers, les habitants s'accordent à dire que la police est désormais très présente et capable d'intervenir avec les moyens nécessaires dans des délais très rapides (le standard en la matière pour l'urgence a été fixé à deux minutes). Le sentiment de sécurité semble évoluer très favorablement. Un sondage sur cet aspect ainsi que sur la satisfaction de la population vis-à-vis du service de police reste à faire.

Les très nombreuses opérations préventives ou de contrôle semblent aussi porter leurs fruits. Organisées à une cadence très importante et de manière visible, et en ne se limitant pas aux plans d'action du plan zonal de sécurité, mais en ciblant également tout ce qui peut perturber la qualité de vie dans les quartiers (accrochage scolaire, contrôle des boosters, contrôle des commerces, actions anti-pétards, mendicité publique, dépôts clandestins, opérations en matière de circulation, contrôles et barrages routiers ciblant le banditisme), ces opérations semblent assez appréciées par les habitants. Ces opérations visent d'ailleurs l'ensemble du territoire et sont en général relayées par la presse et par les teams locaux auprès des comités de quartier.

Lors des contacts avec la population, une remarque nous est cependant souvent adressée, à savoir que les contacts avec les teams de quartier ne sont pas encore suffisants. Cette remarque est d'ailleurs tout à fait pertinente et l'action à mener dans ce cadre est en cours de développement conformément au timing prévu dans le développement de la politique interne.

En ce qui concerne la criminalité enregistrée, les chiffres confirment les tendances citées ci-dessus. Entre 2002 (le redéploiement intervient en mai 2002) et 2004, la criminalité connaît une baisse de 25%. Pour les vols de voitures, une baisse de près de 40% est enregistrée. Pour les vols dans voitures, elle atteint 30%, les vols dans habitations 36%, les arrachages de sac 53%, les attaques à main armée 27%, et cela malgré des hausses spectaculaires dans les rubriques qui en fait reflètent la proactivité de la police (drogues, législation sur les étrangers, armes, pratiques du commerce ...).

Un autre indicateur assez fiable pour une zone de police possédant certains quartiers tels que les nôtres, montre que le nombre de situations de tension sur la

voie publique, de situations de troubles, ou de tentatives de s'opposer à l'action de la police a fortement diminué.

Conclusions

Nous l'avons vu tout au long de cet exposé, la réforme de la police belge a constitué pour la zone de police locale de Bruxelles-Nord un choc psychologique idéal pour implémenter un nouveau système de police, résolument tourné vers une dimension de proximité.

La route suivie jusqu'à présent n'a pas été facile. Elle a exigé de la part de chacun des membres du corps un profond changement et de nombreuses modifications dans toute une série de domaines. Le chemin s'est cependant fait avec l'ensemble du personnel et avec cette conviction qu'il constituait bien la pierre angulaire du système. Les différentes composantes du concept de proximité ont pu trouver leur expression au sein d'un tout nouveau modèle d'organisation, en rupture avec celui du passé ainsi qu'avec d'autres modèles encore présents actuellement.

Malgré les premiers résultats encourageants, le chemin à parcourir reste important. Il reste maintenant, après avoir consolidé la réalisation des missions de base, à investir dans l'essence même de notre proximité, à savoir dans les teams de management de quartier. Parvenir aux résultats escomptés dans ce cadre, voilà aujourd'hui un des véritables enjeux, celui qui pourra inscrire la police dans une approche durable.

Toutes les méthodes ou techniques pour nous y aider sont aujourd'hui connues et à notre disposition. Il faut rester, soyons en sûrs, à l'écoute permanente de la population que nous servons, savoir également évoluer avec elle, la comprendre, pouvoir dialoguer, si nécessaire la convaincre et avoir la volonté de régler les problèmes qui l'affectent

Gardons l'esprit ouvert à la recherche continue des meilleures solutions et sachons innover !

La police doit contribuer à cet esprit d'agora qui caractérise nos démocraties et permet le plein exercice de toutes les libertés fondamentales et l'émancipation à laquelle chacun a droit !



Initiatives communautaires vs grandes politiques uniformes

Un exemple pratique : la zone de police de Bruxelles-Nord

Par **David YANSENNE**

Mercredi 1^{er} juin 2005

Initiatives communautaires et grandes politiques uniformes : « Is small still beautiful ? »

www.cicc.umontreal.ca

Résumé : *Lors de la réforme récente de la police en Belgique, l'accent a également été mis sur la réorientation du travail policier à travers le développement de plans de sécurité. En Belgique, il y a un plan national de sécurité et un plan zonal de sécurité pour chacune des 196 zones de police au pays. La zone de Bruxelles-Nord ayant été une zone pilote dans ce cadre, la présentation aborde de manière concrète les enjeux en la matière, ce que doit comporter un plan local de sécurité, la manière dont il est préparé et les partenaires qui y sont associés. La synchronisation entre l'approche fédérale et les besoins locaux y est expliquée et une large explication est réservée à l'instrument mis en place pour ce faire : le tableau d'argumentation. Le fonctionnement intégré entre les niveaux locaux et supra-local y est également décrit.*

Introduction : la rédaction de politiques d'action aux niveaux local et supra-local

La réforme opérée en Belgique sur le terrain à partir de l'année 2001 visait à renforcer l'exercice d'une police de proximité. Celle-ci, comme j'ai pu l'expliquer hier, devait s'inscrire dans le cadre d'une police intégrée structurée à deux niveaux.

La réforme de la police belge n'a de plus pas uniquement visé un changement de structures et de statuts du régime de travail et social applicable au personnel. Une partie importante de celle-ci porte en effet sur une réorientation du travail policier à travers le développement de plans de sécurité. Le but poursuivi est d'inscrire résolument les deux niveaux de police (les polices locales et la police fédérale) dans

un concept de développement méthodologique où les priorités nationales et locales, établies par les instances habilitées à ce faire, font l'objet d'une action orientée, acceptée par les autorités, concertée entre les différents niveaux de police et leurs autorités, évaluée et si besoin adaptée par les mêmes partenaires.

Afin de faciliter la tâche des différents services en charge de leur préparation, un instrument a été élaboré dans notre pays : le vade-mecum des plans de sécurité.

Celui-ci se veut être un véritable cadre méthodologique pour les différents plans de sécurité, aussi bien le plan national que les plans locaux.

L'expérience menée dans notre zone de police, qui dans cette matière a également fait office de zone pilote pour les polices locales, sera abordée ci-dessous ainsi que les réalisations pratiques qui ont été opérées dans ce cadre avant d'être généralisées à d'autres endroits. Un rappel de certains concepts d'application nous a également semblé d'abord nécessaire afin de s'assurer de la bonne compréhension de la présentation.

Les différents plans de sécurité en Belgique

Conscient que la sécurité doit s'inscrire dans le cadre d'une approche globale, où l'action de la police et celle de la justice complètent les politiques à mener au niveau de la santé publique, des transports, de l'aménagement du territoire, de l'emploi, de l'environnement, du bien-être, ...on n'insistera jamais assez sur le fait que les plans de sécurité dont il sera question dans le présent texte, et qui concernent plutôt l'approche policière, doivent s'inscrire à l'intérieur d'une dimension plus large, donc dans une politique de sécurité intégrée. Il s'agit en effet de donner à la politique policière la place qui est la sienne à l'intérieur d'un cadre politique plus vaste pouvant être élaboré tant au plan fédéral que local.

C'est ainsi que le gouvernement belge s'est doté d'un plan de sécurité fédéral qui définit la gestion intégrale de sécurité (affaires sociales, santé publique, enseignement, politiques policière et judiciaire,...) d'application dans le pays et dont la direction est confiée au Ministre de la Justice.

C'est en tenant compte de ce plan fédéral que sera rédigé pour la police le plan national de sécurité ou le plan politique de la police fédérale. Celui-ci développe l'approche pour les phénomènes prioritaires repris dans le plan fédéral intégré et pour lesquels la police est concernée. Les missions et les objectifs prioritaires de la police fédérale y sont également développés. Le résultat poursuivi y est indiqué ainsi que les différents plans d'action mis en œuvre pour l'atteindre. L'attention de la police locale y est également demandée pour toute une série d'aspects plus locaux des phénomènes repris.

Au niveau local et dans le prolongement du plan national, des plans zonaux de sécurité seront rédigés. Ils définissent l'action de la police locale par rapport aux

phénomènes retenus au niveau local ainsi que sa contribution par rapport aux priorités nationales.

Idéalement ces plans locaux devraient également s'inscrire dans une politique de sécurité intégrale déterminée par les autorités locales. Dans la pratique et à défaut d'un plan formalisé comme cela est le cas au niveau fédéral, la politique de sécurité avec laquelle l'action policière devra être coordonnée concerne l'approche socio-préventive développée par de nombreuses communes, notamment dans le cadre des contrats de société et prévention.

Le plan zonal de sécurité

En Belgique, la loi sur la police intégrée et structurée à deux niveaux (parue en 1998) reprend les prescriptions relatives au plan national et au plan local de sécurité.

Etant donné le système de police de proximité mis en place, nous reviendrons plus particulièrement sur le plan zonal de sécurité, concrétisant l'approche policière au niveau local.

Il s'agit d'un plan que chaque zone de police est tenue de développer de par la loi. Il est préparé avec les autorités de la police locale (en l'occurrence les bourgmestres) et discuté avec les autorités judiciaires et la police fédérale. Ces partenaires forment d'ailleurs le Conseil Zonal de Sécurité.

Ce plan détermine

- **les objectifs prioritaires de la zone de police** pour les quatre prochaines années ;
- **les capacités de la police locale qui seront consacrées à l'exercice de la police administrative et celles qui le seront pour la police judiciaire.** Ainsi les bourgmestres et le procureur du Roi disposent d'une vue générale sur la capacité dont ils disposent à priori pour faire réaliser leurs attentes par la police locale ;
- **la capacité pour les missions à caractère fédéral, fixée dans des directives contraignantes, et pour des réquisitions fédérales.** Le plan zonal devra ainsi tenir compte des normes minimales imposées en matière de capacité, des standards et directives des Ministres de l'Intérieur et de la Justice concernant les missions fédérales qui sont attribuées à la police locale. En ce qui concerne les réquisitions fédérales, la capacité à livrer recouvre tout le concept de la capacité hypothéquée, à savoir la capacité fixée à hauteur d'un certain pourcentage de la capacité globale de chaque corps de police locale en vue du soutien mutuel entre les zones de police;
- **les objectifs spécifiques particuliers à une commune.** Il s'agit ici de missions et objectifs propres à une commune de la zone et pour lesquels la prise en charge financière se fait complètement par la commune bénéficiaire en plus de sa

dotation financière légale à la zone de police. A titre d'illustration, notre zone dispose d'un plan spécifique pour la commune de Schaerbeek : il s'agit du plan d'action pour une des rues les plus commerçantes située dans un quartier plus difficile et pour lequel une approche intégrée et globale de police était particulièrement nécessaire à travers la mise en place d'un poste de rue du style du « Koban »

La préparation du plan zonal de sécurité dans le cadre du développement de la politique interne de service

Le vade-mecum prescrit que la préparation de la politique policière comprend deux phases : le scanning et l'analyse.

Dans la pratique, il s'agira cependant de procéder à une démarche beaucoup plus globale car il faudra à partir d'une analyse globale de la situation, présentée et réalisée par la zone de police, intégrer également les constats et préoccupations des autorités administratives locales, des autorités judiciaires ainsi que ceux de la police fédérale et cela au travers d'une matrice, dont la réalisation du modèle revient d'ailleurs à notre zone, à savoir **le tableau d'argumentation**.

Il est également évident que la préparation du plan zonal de sécurité se fait principalement sous la responsabilité du corps de police locale et que c'est le travail produit par celle-ci qui va en déterminer le contenu final.

Le séminaire stratégique annuel

Le développement de la politique de service est étroitement lié à la tenue d'un séminaire stratégique annuel qui consiste en un véritable scanning interne et externe.

C'est ainsi que chaque composante du corps de police ainsi que chaque directeur de fonctionnalité est tenu de présenter lors d'un séminaire l'analyse SWOT qui le concerne (forces, faiblesses, opportunités et dangers). De même, les objectifs qui lui ont été attribués l'année qui précède sont également passés en revue quant à leur état de réalisation, et cela suivant la méthode du cockpit (feux vert, orange ou rouge).

L'analyste stratégique de la zone présente ensuite une analyse détaillée de la criminalité sur le ressort de la zone (aussi bien au niveau global que par quartiers), ainsi que par rapport aux tendances régionales et fédérales. Son évolution dans le temps reçoit bien entendu une attention prioritaire.

Les différents phénomènes retenus dans le plan de sécurité en cours y font également l'objet d'une analyse approfondie.

Les résultats des autres sondages disponibles sont aussi passés en revue. Il en va ainsi par exemple du moniteur de sécurité qui consiste en une enquête par téléphone auprès d'un certain nombre de ménages qui habitent la zone et qui mesure leurs attentes. Le sondage de satisfaction qui sera lancé cette année devrait également enrichir ce genre d'analyse. Les différentes participations aux comités de quartier constituent dans ce cadre aussi des sources très intéressantes.

Lors du séminaire stratégique toute une série d'autres données disponibles sont également passées en revue, parmi lesquelles certaines parfois extrêmement importantes comme les rapports trimestriels de quartier établis par les membres des teams de proximité (et qui reprennent la situation de chacun des quartiers du territoire de la zone de police telle qu'elle est appréhendée par le team de quartier), l'analyse de la banque de données des conflits de voisinage, les données disponibles provenant des partenaires, la réalisation des programmes importants de formation interne, les conclusions provenant des indicateurs des tableaux mensuels de bord ...

En ce qui concerne les tableaux de bord, on y retrouve la mesure de l'effort accompli par chaque composante au niveau des opérations de terrain (aussi bien celles liées à un plan d'action ou à un point d'attention repris au plan zonal de sécurité, que les opérations commandées par des besoins et circonstances particulières), l'analyse chiffrée et détaillée par catégorie du volume de travail de chacun (de manière à pouvoir si nécessaire rééquilibrer les effectifs entre unités), le suivi détaillé par composante de la réalisation d'heures supplémentaires, nocturnes et dominicales ainsi que le suivi global de consommation des prélèvements dus à la capacité hypothéquée et à la solidarité d'arrondissement. D'autres données sont également reprises dans ces tableaux de bord, comme par exemple l'analyse des félicitations et des dossiers disciplinaires, les chiffres de privations de liberté, les retards constatés pour certaines procédures, la situation au niveau des accidents de roulage avec les véhicules de service, ainsi que les données classiques en matière de gestion des ressources humaines.

Pour terminer cette phase de scanning, le directeur du département de la stratégie présente ensuite l'évaluation menée en interne avec les différents chefs de projet de l'état de réalisation du plan zonal de sécurité en cours.

Sur base du scanning effectué et de toutes les informations présentées, les objectifs globaux et individuels sont ensuite débattus avant d'être formalisés. A partir de l'année prochaine, certains objectifs devront également être déterminés en fonction de l'introduction du modèle de management de qualité, le modèle EFQM. Se composant de neuf domaines, eux mêmes répartis en trois groupes (leadership + stratégie-politique // management des collaborateurs + management des moyens + management des processus// collaborateurs + clients-fournisseurs-partenaires + société + direction-financiers), certains de ces domaines feront l'objet de plans afin

de pouvoir progresser dans les phases d'évolution propres au modèle (orientation vers les activités, orientation vers le processus, orientation vers le système, orientation vers la chaîne, orientation vers la transformation).

Ce modèle est basé sur le cycle du Dr Deming, à savoir le PDCA (Plan-Do-Check-Act) et la mesure dans laquelle le management réussit à faire tourner dans l'ensemble de l'organisation la roue de Deming, de manière réflexe et imbriquée dans la culture de travail, détermine en effet la performance du service policier.

Les résultats du séminaire stratégique sont ensuite consignés dans un document qui va alimenter pour ses conclusions principales le tableau d'argumentation. Ce dernier est toutefois également alimenté par d'autres sources.

L'alimentation externe du tableau d'argumentation

Afin de préparer le plan zonal de sécurité, la direction de la zone de police adresse une demande écrite à ses trois bourgmestres, au procureur du Roi et au directeur coordonnateur de la police fédérale afin que les priorités de chacun quant aux efforts à déployer par la police zonale lui soient communiqués. Cette démarche peut cadrer dans la préparation d'un nouveau plan de sécurité ou dans l'évaluation de celui qui est en cours.

Les bourgmestres tiendront compte dans leurs réponse de leur politique de sécurité intégrée, et plus particulièrement des priorités développées dans le cadre de leurs contrats de société ou de prévention, des nombreux contacts qu'ils entretiennent avec les citoyens et les comités de quartier, des rapports qui leur parviennent de leurs services,...

Les priorités du parquet sont aussi intégrées dans la matrice d'argumentation. Tout comme il en va pour les souhaits des bourgmestres, les demandes du parquet ne concernent pas uniquement des phénomènes pour lesquels une attention prioritaire est demandée, mais peuvent également avoir trait au domaine du fonctionnement policier.

En ce qui concerne la police fédérale, ses demandes vont principalement découler du plan national de sécurité ainsi que des analyses stratégiques des phénomènes prioritaires fédéraux. Certains points d'attention notamment quant à l'exécution par la police locale de missions fédérales peuvent être sollicités. Au niveau judiciaire, les débats les plus réguliers portent sur la répartition des tâches entre services de recherche locaux et fédéraux ainsi que sur la définition de procédures.

Le tableau d'argumentation

Tous les résultats découlant du séminaire stratégique ainsi que ceux provenant des autorités administratives et judiciaires ainsi que de la police fédérale, sont alors placés dans une matrice d'argumentation présentée au Conseil Zonal de Sécurité.

Cette matrice constitue un tableau à plusieurs entrées.

Il comprend quatre subdivisions et un exemple pratique (notre modèle 2005-2008) est placé en annexe au présent document.

La première entrée concerne les « sujets » et se constitue de deux parties, les phénomènes de criminalité qui sont tous cités (suivant une grille créée suivant les besoins de la zone de police) et les domaines d'amélioration du fonctionnement qui découlent du séminaire stratégique.

Les priorités des différentes autorités, de la police fédérale et de la police locale constituent la deuxième entrée qui est placée en regard de la première. Ces priorités sont suivant les cas cochées ou non.

La stratégie d'action constitue la troisième entrée et est déclinée en trois catégories. On y retrouve tout d'abord les plans d'action. Ceux-ci constituent réellement l'axe d'effort principal et prioritaire de la zone de police par rapport à la politique de sécurité qu'elle est chargée de mettre en œuvre. Ce sont vraiment les phénomènes principaux qui sont ici visés et l'approche policière doit se faire suivant une méthodologie rigoureuse avec un chef de projet chargé de sa mise en œuvre dans l'ensemble du corps. Il s'agit en général de phénomènes que l'on sait aborder de manière transversale à travers l'ensemble de l'unité. Ils portent chacun un numéro d'identification.

A côté des plans d'action, ce sont les points d'attention qui sont repris. En ce qui concerne la criminalité, cette rubrique est sélectionnée lorsqu'il s'agit de combattre un phénomène propre à un quartier, très souvent en interaction avec d'autres formes de perturbations. Plusieurs formes d'action peuvent être retenues dans ce cadre, dont notamment la mise sur pieds d'opérations de sécurisation ciblées, une approche globale et intégrée au sein du quartier, ...

En ce qui concerne le domaine du fonctionnement, l'emploi d'une telle rubrique s'impose si l'on veut prendre certaines initiatives particulières sans cependant se trouver dans la nécessité de devoir développer l'approche souhaitée suivant une méthodologie particulière.

La troisième catégorie de la stratégie d'action concerne le travail régulier. Il s'agit ici de renforcer la vigilance dans l'exercice normal des activités. Quelques initiatives plus restreintes devront également être développées dans ce cadre.

La quatrième entrée est constituée par la rubrique « motivation ». Celle-ci reprend une numérotation progressive de l'ensemble des lignes du tableau d'argumentation correspondant à un phénomène de criminalité ou à un domaine d'amélioration du fonctionnement. Elle permet de créer un système de référence afin de mieux argumenter les choix opérés.

Grâce au tableau d'argumentation, il devient possible d'avoir une vue synoptique sur le plan zonal de sécurité ainsi que sur la raison des choix opérés. Ainsi, par « sujet » (criminalité ou domaine d'amélioration du fonctionnement), on peut voir dans les priorités de quelle(s) autorité(s) il figure, s'il est retenu en stratégie d'action et suivant quelle forme et quel est son numéro de référence où plus de détails sont disponibles.

A quel niveau contrôler les articulations entre les plans locaux et fédéraux ?

Afin de contrôler l'adéquation entre les plans zonaux de sécurité et le plan national de sécurité, une procédure de validation par les autorités fédérales est prévue.

Ainsi, dès que le plan zonal est accepté en Conseil Zonal de Sécurité et que les bourgmestres et le procureur du Roi ont formalisé leur accord, celui-ci est transmis pour approbation aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ceux-ci peuvent l'accepter tel quel, faire toutes les recommandations qui leur paraissent opportunes ou encore le refuser.

L'approbation du plan par les Ministres dépendra de plusieurs facteurs. La manière dont on aura tenu compte au niveau local des priorités fédérales, les projets développés au niveau local pour les mettre en œuvre seront à cet égard aussi importants que le fait d'avoir réservé une capacité policière pour pouvoir assumer les missions fédérales attribuées par la loi ou le fait d'avoir bien respecté la méthodologie préconisée pour réaliser les plans de sécurité et contenue dans le vade-mecum.

Le vade-mecum décrit d'ailleurs tout un cycle de gestion de manière à pouvoir coordonner les préparations aux niveaux fédéral et local ainsi que pour pouvoir en ce qui concerne les zones de police, tenir compte des délais légaux imposés pour la réalisation et les votes des budgets de police.

Des que le plan zonal de sécurité aura été approuvé, la zone de police développera alors de manière concrète les plans d'action annoncés et cela, suivant la méthodologie complète d'application en la matière. Il s'agit ici de la phase « PLAN » dans le cadre de la roue de Deming. Ceux-ci sont alors présentés au Conseil Zonal de Sécurité et font également l'objet d'une information au Conseil de Police (composé des bourgmestres et d'un certain nombre de conseillers communaux désignés à cet effet et compétent pour approuver e.a. le budget de la zone, le cadre organique, les engagements et les nominations, les achats,...).

Ces plans sont mis ensuite en œuvre pendant une période d'un an. C'est la phase « DO ». Pendant cette année, la direction de la stratégie opère un suivi permanent de leur réalisation. A la fin de l'année, une évaluation intermédiaire est présentée aux partenaires du Conseil Zonal de Sécurité (phase « CHECK ») et les résultats découlant de l'évaluation y sont débattus. Des adaptations au contenu des plans ou de la politique de travail peuvent alors être opérées et constituent la phase « ADJUST ». En cas d'urgence, comme par exemple à la suite de la survenance d'événements exceptionnels, cette évaluation et l'adaptation qui en suit peuvent également être accélérées.

Comme on le voit donc, à tout moment la synchronisation entre les politiques fédérale et locale est garantie.

Conclusion : une synchronisation qui fonctionne bien sur le plan policier mais qui pourrait être poussée plus loin sur le plan de la sécurité intégrale

Si comme nous l'avons vu, la synchronisation de la politique policière sur les plans fédéral et local fonctionne de mieux en mieux, il n'en demeure pas moins que sur le plan de la gestion de la sécurité intégrale de nombreux efforts devront être réalisés.

Tout comme pour le niveau fédéral où un plan fédéral de sécurité matérialise une politique globale et intégrée, le niveau local se doit également de développer à tous les endroits du pays une telle approche. Celle-ci doit absolument dépasser les niveaux atteints par l'approche policière ou par celle des contrats de sécurité et de société (axés sur le socio-préventif) pour englober réellement l'ensemble de la dimension de la sécurité intégrée, sans en oublier aucun domaine et la formaliser à travers un document. L'enjeu est de taille, dans la mesure où au niveau local, les structures pour ce faire ne sont pas nécessairement présentes et qu'il s'agit là également de dégager, trouver et former les ressources nécessaires.

Un autre défi dont il convient de rester conscient réside dans le fait que toutes ces méthodologies particulières doivent pouvoir réaliser le compromis le plus juste possible entre les objectifs recherchés et la praticabilité de l'exercice demandé.

Si ces méthodes de travail, par certains côtés peut-être parfois un peu théoriques, conduisent certains corps de police à ne plus ressentir ces instruments comme une aide mais comme un pur exercice académique, alors les bonnes questions se doivent le cas échéant d'être posées ! Il appartient aussi aux utilisateurs de telles méthodologies de s'exprimer clairement quant à l'évaluation qu'ils en font et de les utiliser sans s'enfermer dans des contraintes parfois jugées trop théoriques !