

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Évaluer la police ?

*La mesure de la performance et ses enjeux:
acteurs, savoirs et instruments*

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19, rue Péclet - 75015 Paris Tél. : 01 53 68 20 48/49
csci.ihesi@interieur.gouv.fr Fax : 01 45 30 50 71

© Paris, 2003

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2325 AD

Les articles publiés dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Évaluer la police ?

*La mesure de la performance et ses enjeux:
acteurs, savoirs et instruments*

Présentation

■ Anne WUILLEUMIER	5
--------------------------	---

Dossier

L'évaluation comme enjeu politique, policier et scientifique.
Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique

■ Carroll TANGE	7
-----------------------	---

Implantation et évaluation du modèle de police de proximité
en Espagne. Bilan et perspectives

■ Audrey RABOT	33
----------------------	----

L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas.
La tentation du « prêt-à-chiffrer »

■ Kees van der VIJVER, Olga ZOOMER	57
--	----

Évaluer la police dite de proximité ?
Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises

■ Jérôme FERRET	83
-----------------------	----

France, police de proximité et évaluation.
État des connaissances disponibles

■ Jérôme FERRET, Laurent LANIEL	111
---------------------------------------	-----

« Évaluer la performance ».
Regards croisés sur une pratique d'administration centrale

■ Table ronde organisée par Jérôme FERRET, Anne WUILLEUMIER ...	133
---	-----

R e p è r e s

NOTE DE RECHERCHE

Sécurité intérieure et sécurité extérieure.
Recompositions et métamorphoses

■ *Dominique MONJARDET, Jean-Paul BRODEUR* 157

CHRONIQUE INTERNATIONALE

La sécurité sans l'État?

Sécurité privée et communautarisme sécuritaire en Afrique du Sud

■ *Thierry VIRCOULON* 171

NOTES ET ÉTUDES

Territorialisation et déclinaison locale des politiques de sécurité en Italie.
L'insécurité comme « collecteur » et la police municipale comme réponse

■ *Massimo BRICOCOLI* 185

A c t u a l i t é s

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

■ *Frédéric OCQUETEAU* 207

ABSTRACTS 209

ONT CONTRIBUÉ 213

AIDEZ-NOUS À MIEUX VOUS CONNAÎTRE 232

Évaluer la police ?

La mesure de la performance et ses enjeux : acteurs, savoirs et instruments

par Anne WUILLEUMIER

S'il est un domaine partagé entre fonctionnaires et chercheurs, c'est assurément celui de l'évaluation des politiques publiques. Souci d'une bonne gestion publique d'un côté, intérêt pour une compréhension fine des logiques sous-jacentes aux effets de réalité de l'autre convergent ici pour créer une attention commune à la question de la mesure de l'impact de l'action publique. Une démarche qu'on retrouve au centre de ce numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure* consacré aux enjeux cognitifs

concernant la mesure de la performance policière.

Ce dossier thématique doit beaucoup à l'impulsion européenne (et aux subsides) du programme «Oisin-II», même s'il a été l'occasion d'une réflexion plus large. Cette intervention extérieure est en effet à l'origine d'un travail de capitalisation, inspiré de ces stratégies cognitives dans lesquelles les pays anglo-saxons se sont engagés avec succès au cours de la dernière décennie mais dont on reste, en France, encore assez peu familier. Appliqué au domaine qui a généré le plus de

littérature en matière de politiques policières, c'est-à-dire en l'occurrence aux programmes de « community policing », il a permis de mettre en lumière des éléments de connaissance stabilisés concernant la mesure de la performance policière ; le tout à la lueur d'un travail comparatif comprenant outre l'espace français, les espaces belge, espagnol et néerlandais.

Deux dimensions se distinguent nettement *in fine*, au delà des spécificités présentées par chacun des articles. Tout d'abord, l'évaluation constitue si ce n'est une politique à part entière, du moins une composante forte des politiques menées. En fonction des acteurs auxquels elle est confiée (expérience belge analysée par Carroll Tange), des lieux où elle se déroule (expérience espagnole présentée par Audrey Rabot) ou des outils qu'elle se donne (expérience néerlandaise relatée par Kees Van der Vijver et Olga Zoomer), elle produira des effets d'objectivation différents. C'est ce qu'on pourrait appeler la dimension performative de l'évaluation, inévitable puisqu'il s'agit en définitive de porter un jugement sur un objet politique. Mais, l'évaluation est également une aventure intellectuelle : de ce point de vue, l'analyse rétrospective des

expériences françaises permet de distinguer des certitudes et des incertitudes (pour reprendre le titre de l'article de Jérôme Ferret), des zones d'ombre sous-explorées par la curiosité des différents producteurs (bien mises en valeur par l'analyse bibliographique à laquelle se sont livrés Jérôme Ferret et Laurent Laniel) ainsi que des « boîtes noires » résistantes aux savoir-faire des évaluateurs professionnels (et on lira à ce propos les analyses convergentes, recueillies au cours d'une table ronde organisée à l'INHESI, de trois fonctionnaires qui ont à connaître, pour tout ou pour partie, de cette activité au sein des administrations centrales du ministère de l'Intérieur ou de l'Éducation nationale). C'est là une deuxième dimension, strictement cognitive, de l'évaluation, qui bénéficie autant qu'elle requiert l'investissement combiné des chercheurs et des praticiens. Deux dimensions concomitantes donc, mais pas nécessairement congruentes... ce qui constitue au demeurant la richesse d'un sujet qui, sans cela, n'aurait comme horizon que la seule aridité de la technique.

■ **Anne WUILLEUMIER**
rédactrice en chef
des Cahiers de la sécurité intérieure

En Belgique, comme ailleurs en Europe, la police a été largement remise en cause depuis un quart de siècle. Cette remise en cause s'est accompagnée de sa transformation en enjeu politique et traduite par le souhait de développer un savoir utile sur les forces de l'ordre, à l'aide notamment d'une évaluation ad hoc qui devait permettre d'en asseoir la légitimité. Le présent article examine l'évolution de l'équilibre à l'œuvre en matière d'évaluation du champ policier en Belgique, avant et depuis la réforme des services de police, mise en place par une loi de 1998.

L'évaluation comme enjeu politique, policier et scientifique

Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique *

par Carroll TANGE



l'image de l'institution sur laquelle elle porte, l'évaluation de la police est porteuse de divers enjeux, tant au niveau des modalités selon lesquelles cette évaluation est réalisée qu'à celui des acteurs qui en ont la charge. Des choix effectués quant aux premières, transparaît l'objectif, formulé explicitement ou non, que l'on souhaite voir atteint par l'évaluation. Ce qui est laissé dans l'ombre à cette

•••• (*) Le présent article est tiré de la contribution belge au projet « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe » réalisé en 2002-2003 dans le cadre du programme OISIN-2 de la Commission européenne. L'un comme l'autre n'auraient jamais vu le jour sans l'apport tant substantiel que formel de Sybille Smeets. Qu'elle en soit une fois encore remerciée.

occasion est à cet égard aussi révélateur que ce qui est valorisé. Des seconds découlent la distinction d'une mouvance qui donne le «la», forçant le reste des acteurs impliqués, sinon à s'y inscrire en jouant le jeu, du moins à en utiliser les termes. L'observation des interactions ainsi générées entre les acteurs de l'évaluation permet de dessiner le lien que le souci évaluatif entretient avec une certaine conception de la police et de sa place dans la société.

En Belgique, les instances pour lesquelles une évaluation de la police est réalisée, les acteurs de sa mise en œuvre et leurs objectifs se recomposent ainsi au fil du temps et de certains chocs politiques. La chronologie contemporaine est celle de l'affirmation d'une tendance à la managérialisation de la police, tant dans les réformes engagées que dans les démarches évaluatives encouragées.

Malgré sa brève histoire, trois périodes scandent le développement de l'enjeu évaluatif en Belgique. Après avoir brièvement rappelé les premiers temps de l'émergence de la production de savoirs à caractère scientifique sur la police, puis la très claire affirmation dans le courant des années 1990 de la question de l'évaluation sous diverses formes, nous reviendrons plus longuement sur la période la plus contemporaine, marquée par la mise en route vers la fin 1999 d'un processus de réforme des services de police belges, qui s'accompagne d'une rupture de l'équilibre prévalant jusqu'alors tant bien que mal entre approches évaluatives.

Émergence et affirmation de l'évaluation de la police (1985-1999)

Tout comme pour la plupart des réformes en matière policière, le développement de la recherche sur la police ainsi que celui de son évaluation trouvent leur origine première dans les événements dramatiques des années 1980

(tragédie du Heysel, attentats des cellules communistes combattantes, tueries du Brabant). Ces événements ont en effet conduit le politique à engager une réflexion sur les modalités d'intervention des polices et à esquisser les premières lignes d'une politique policière. Les élections législatives de novembre 1991, qui verront les scores de l'extrême droite augmenter de manière sensible, conduiront pour leur part au déploiement d'une politique de prévention de la délinquance au niveau local à travers les contrats de sécurité (1992). Les affaires d'enlèvements et de meurtres d'enfants qui ont défrayé la chronique en 1996 et 1997 vont enfin pousser le gouvernement à précipiter une restructuration de l'appareil policier en assimilant les trois services qui existaient (police communale, police judiciaire et gendarmerie) en une police intégrée à deux niveaux autonomes (police locale et police fédérale). Un des constats primordiaux que l'on peut faire en Belgique est que la politique policière s'est ainsi construite, par strates et dans l'urgence, en réponse à des événements très médiatisés, reléguant au second plan les questions de fond¹.

....

(1) Pour un rappel du contexte d'élaboration par à-coups de cette politique, notamment autour du thème de la police de proximité, cf. HENDRICKX (Th.), et al., 2000.

....

(2) VAN OUTRIE (L.), 2002.

Cette logique chaotique ne sera pas sans influence sur la manière d'envisager l'évaluation de la police comme sur les conditions de recherche, qu'il s'agisse des thèmes étudiés, du timing des recherches ou d'autres modalités encore. On songera en particulier aux relations qui se nouent au fil du temps entre le pouvoir politique et le monde scientifique : dès l'origine, diverses motivations vont en effet présider à la mise en place de synergies entre universités et pouvoirs politiques et mettre en tension une volonté de produire des savoirs utiles, d'une part, aux recherches et enseignements universitaires et, d'autre part, à la décision politique².

Émergence : connaître la police pour la faire évoluer

Jusqu'à la fin des années 1970, les études juridiques sur la police prédominent en Belgique comme ailleurs en Europe occidentale. Ensuite, les premières études de sciences sociales, exploratoires et spécifiques, portent sur

des thèmes aussi variés que les relations entre policiers et jeunes, l'histoire et l'organisation des services de police en Europe, la police communale ou encore le travail de certaines catégories de policiers, en particulier patrouilleurs et ilotiers³. Parallèlement à des études, peu accessibles, développées par certains policiers en interne⁴, l'intérêt scientifique pour la police, s'il manque encore de ressources, progresse indéniablement.

Dans la foulée de la période troublée des années 1980, le pouvoir politique va porter son attention sur le fonctionnement des appareils policier et judiciaire, en augmentant les moyens alloués aux services de police et en lançant dès 1985, et parallèlement au financement d'un audit de ces services⁵, un premier programme de recherches universitaires concernant « *la police et la sécurité du citoyen* ».

Le programme de recherche financé par l'Intérieur se focalisera dans un premier temps sur cinq thèmes :

- 10
- le développement d'outils mettant à la disposition des polices une information fiable, complète et rapidement utilisable (entre autres, les statistiques policières);
 - l'amélioration des contacts avec la population. Dans ce cadre, deux angles seront approfondis: les relations entre police et population ou certaines populations (jeunes et immigrés) et l'organisation de la police (patrouilles, agents de quartier, police judiciaire, formation et relations humaines);
 - la privatisation de la sécurité;
 - l'approche des situations particulières (vols avec violence, violence dans les stades de football, etc.);
 - la prévention comme référentiel policier alternatif.

Issus des préoccupations politiques du moment, les études qui s'y inscrivent disposeront d'une relative marge de manœuvre tant méthodologiquement que sur le fond des thèmes abordés. Cependant, la gendarmerie, au cœur des remises en cause de l'appareil policier, est laissée à ses propres réflexions et aux ressources propres dont elle dispose pour ce faire. Les premières recherches portent

....

(3) Dans les limites du présent article, les sources scientifiques et doctrinaires portant sur la police locale belge sont trop nombreuses pour être citées de manière extensive ou même sous forme bibliographique. Pour une synthèse de la recherche scientifique belge sur la police, outre la contribution belge au programme OISIN-2, cf. TANGE (C.), 2002.

....

(4) BOURDOUX (G.), 2002.

....

(5) TEAM CONSULT, 1988.

....

(6) Après plus de quinze années de financement de recherches sur les questions policières, le bilan est, quantitativement du moins, impressionnant, particulièrement en ce qui concerne l'étude (exploratoire, évaluative ou prospective) de l'exercice de la fonction de police au plan local: environ une centaine de travaux de recherche, la plupart s'appuyant sur une approche empirique. Cela n'a pas empêché une très faible utilisation des résultats par la politique et alors souvent de manière tronquée au titre de caution scientifique.

ainsi pour la plupart sur la police communale et la sécurité au plan local.

Quant aux objectifs des études commanditées, ils seront rappelés par le ministre de l'Intérieur lors d'une conférence de presse du 19 mars 1991 : situer le rôle de la police dans la société, préciser la nature et l'étendue de ses missions, mais aussi permettre d'avoir une meilleure connaissance de son fonctionnement et de ses besoins. Le but est d'arriver à en améliorer l'organisation, la gestion et l'efficacité. Le mot d'ordre est «une bonne police a besoin d'une bonne base scientifique»⁶.

Affirmation : faire évaluer des projets de prévention

Apparues avec la mise en place de projets pilotes repris sous l'appellation politique de «prévention administrative intégrée de la criminalité» (1991 et 1992), les premières études évaluatives vont succéder aux études exploratoires. Ces travaux préfigurent le programme d'évaluation des futurs contrats de sécurité et englobent divers aspects du travail des polices communales.

Cette logique de projet va devenir prépondérante, non seulement quant aux initiatives développées au sein de la police, mais également quant à leurs évaluations. La contractualisation de la politique de sécurité s'accompagne en effet d'exigences de plus en plus précises et contraignantes en termes d'évaluation. Celle-ci se déclinera en diverses catégories d'acteurs.

L'évaluation administrative des contrats de sécurité, tout d'abord, est laissée à des instances du ministère de l'Intérieur: la Police générale du Royaume pour le volet policier et le Secrétariat permanent à la politique de prévention pour le volet socio-préventif. Cette évaluation vise surtout à vérifier la tenue des engagements contractuels et l'usage des moyens financiers. En d'autres termes, il s'agit d'une évaluation de conformité permettant le recueil des données administratives nécessaires à la gestion d'une politique publique.

Les évaluations scientifiques, quant à elles, sont confiées à des équipes universitaires qui réaliseront d'abord un suivi descriptif des projets locaux. Elles se voudront ensuite plus approfondies, globales et disjointes des évaluations administratives⁷. Cela se marquera, dès 1996, par la transformation de l'examen de la mise en œuvre projet par projet en une évaluation thématique et transversale, entraînant une plus grande divergence dans les orientations entre équipes de recherche.

Il est à noter que cette transformation accompagne une évolution des contrats de sécurité eux-mêmes, s'agissant notamment de l'obligation contractuelle nouvelle pour les communes de désigner des évaluateurs internes. Jusqu'alors, l'évaluation par le local (celui s'inscrivant dans le cadre des contrats de sécurité) se limitait à la question de l'effectivité de la mise en place de ses propres projets et des lignes de force des contrats. Contemporaine d'un souci de développer une police plus proche du citoyen et de ses attentes, l'idée d'une auto-évaluation de projets qui doivent démontrer leur utilité et leur efficacité se fait jour au sein des contrats de sécurité (police communale) tout en connaissant par ailleurs un développement spécifique au sein de la gendarmerie et de ses programmes « Fonction de police de base et de qualité ».

Mais, de manière récurrente, c'est au sein des équipes universitaires que se maintiendra un souci pour l'impact des projets sur l'environnement ou l'institution qui les met en œuvre (et ses acteurs). Comme certaines le souligneront au fil du temps, une évaluation se doit d'être « interactive » (non pas dans un rapport sujet-objet d'étude, mais bien de sujet à sujet où l'évaluateur prend en compte sa place dans le processus évaluatif) et « contextualisée » (dans une logique d'analyse restituant une certaine complexité au milieu dans lequel un projet est développé et avec lequel il interagit). La plupart des recherches empiriques développées durant cette période font appel dans des mesures diverses et selon le thème à une variété de techniques de recueil et de traitement des données destinées à approfondir la connaissance des dispositifs mis en œuvre :

....

(7) Ces traits du programme d'évaluation scientifique des contrats de sécurité font partie d'une note méthodologique introduisant les résultats de la recherche portant sur Bruxelles, cf. HACCOURT (G.), et al., 1999.

cela allait de l'analyse documentaire aux observations participantes en passant par les entretiens semi-directifs avec des acteurs clés ou l'administration de questionnaires plus fermés, le tout parfois suivi de séquences récapitulatives avec des acteurs des dispositifs évalués. Plus important, ces recherches entendaient inscrire l'emploi de ces techniques dans un cadre large passant par l'inscription de leur objet de recherche dans son contexte d'émergence.

En outre, face à une politique qui, ayant pour vocation la prise en compte des spécificités locales, les gommait pourtant souvent sous des intitulés uniformes, les réalisations locales étaient abordées par la recherche scientifique sur la base d'un postulat de diversité (vérifié ou non par la suite). Tout en maintenant une approche transversale⁸, les équipes de recherche tâcheront la plupart du temps de maintenir un souci de contextualisation se traduisant par une diversité de facteurs offrant des pistes d'analyse et de compréhension des succès, échecs et effets pervers des dispositifs mis en place. Ce faisant, un compromis était passé avec le commanditaire des études, celles-ci offrant d'une part un matériau et des résultats acceptables pour la recherche et l'enseignement dans les universités, mais aussi une base de réflexion objectivée en vue de la prise de décision politique.

À ce stade, le souhait de diversité (si possible de complémentarité) des divers registres d'évaluation – incarnés par les administrations supra-locales, les évaluateurs internes locaux et les équipes universitaires – permettait encore d'envisager de manière concrète un recours à des méthodes d'investigation et de recontextualisation appropriées, s'inscrivant dans un minimum de durée (entretiens et questionnaires soignés et approfondis, mais aussi analyse de documents et observations de longue durée); autant de caractéristiques de l'évaluation qui tendront bientôt à disparaître sous la poussée d'une tendance à la managérialisation, portée non seulement par un gouvernement fédéral qui traite de façon acerue avec des sociétés privées de conseil, mais également par certains milieux policiers et universitaires.

....

(8) Notamment afin d'éviter des blocages de la part des acteurs locaux des dispositifs pouvant craindre un résultat négatif de l'évaluation et la perte des budgets alloués par les bailleurs de fonds.

La réforme des polices belges : un coup d'accélérateur dans une managérialisation jusqu'alors feutrée

C'est la réforme des polices, votée par le Parlement le 7 décembre 1998, qui va permettre à une tendance à la managérialisation déjà palpable de s'affirmer.

Celle-ci s'inscrit dans une logique de conduite de projet qui passe notamment par la clarification d'objectifs à atteindre et par la planification des actions. Ses autres maîtres mots sont maîtrise, managément, contrôle de qualité ou encore coordination. Si cette approche, à tout le moins les finalités qu'elle se donne, n'est en soi ni nouvelle ni *a priori* critiquable, ses traductions concrètes, s'installant fréquemment dans une logique gestionnaire, soulèvent néanmoins certaines réserves que nous pouvons d'ores et déjà identifier. En reprenant les termes d'une typologie de I. Poulet, particulièrement pertinente s'agissant d'un objet policier lourd d'enjeux politiques, si une approche centrée de manière technique sur les objectifs offre l'avantage de favoriser la réflexivité sur les pratiques, elle présente surtout un risque d'étritesse de vue et d'emprisonnement dans un cadre rigide, excluant par exemple la question de l'impact et des effets imprévus de l'action de la police et négligeant en outre de se préoccuper du statut normatif des buts et objectifs d'un programme. Sans compter que cette démarche, exigeante et fort technocratique, risque en définitive de n'accoucher que d'une «souris». À cet égard, le versant plus pragmatique de cette tendance n'éveille pas moins d'inquiétude en ce que la prise en compte des divers destinataires et usagers des «services» offerts par la police pourrait se limiter aux seuls besoins et attentes de certaines catégories de la population, mais surtout, le plus souvent, se refermer de façon technocratique sur les finalités que le manager se donne lui-même, même sous couvert du maintien du principe légal d'une police au service des autorités tant politiques que judiciaires⁹.

....

(9) POULET (I.), 2000.

Concrètement, cette tendance à la managérialisation se repère tout d'abord dans la conduite de la réforme qui voit les sociétés de *conseil* en matière de management d'entreprise occuper une place importante dans le pilotage du processus de réforme, le profil des chefs de police s'orientant vers celui de managers de services (et favorisant ceux qui le sont déjà).

La même tendance est également observable dans les pratiques d'évaluation elles-mêmes, où l'on constate un recentrage manifeste sur les dynamiques internes aux services de police, avec un développement accru de la gestion des ressources humaines et un souci marqué pour la « qualité » du service au « client ».

Nous verrons en examinant l'impact de cette tendance en matière d'évaluation à quel point se trouve ainsi bousculé l'équilibre jusqu'alors existant entre les diverses modalités évaluatives. Mais revenons tout d'abord sur une réforme de l'appareil policier belge sans précédent et dont l'étude du processus de mise en œuvre est incontournable si l'on souhaite appréhender la teneur avérée ou encore potentielle de la tendance à la managérialisation évoquée.

Un processus de réforme lourd de conséquences

L'affirmation de cette tendance accompagne le basculement du cadre politique général à l'issue des élections législatives de 1999 voyant se mettre en place une coalition dite « arc-en-ciel » (libéraux, socialistes et écologistes) à dominante libérale. Dès le début de la législature, l'ensemble de la fonction publique fédérale fera l'objet d'un projet de réforme ambitieux – aujourd'hui largement remis en question – sous l'intitulé « Copernic ». Il se traduit par exemple par l'introduction de *top managers*, fonctionnaires aux salaires plantureux travaillant dans le cadre d'un mandat limité dans le temps, chargés d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des administrations fédérales dont ils remplacent les anciens hauts fonctionnaires (les ministères sont d'ailleurs rebaptisés « services publics fédéraux »). Ils

devaient incarner et porter le renouveau d'une administration publique dont l'image auprès de l'opinion serait caractérisée par l'incompétence et le clientélisme (notamment du fait de la politisation des nominations). À cet égard, on annonçait de même un renouveau de la police, passant notamment par une sélection de nouveaux chefs convaincus de la nécessité de changer et aptes à concrétiser les multiples aspects d'un changement du paysage policier belge.

Quand l'événement prend le pas sur la réflexion

Le processus de réforme aura cependant à compter avant tout avec la conjoncture politique. Le nouveau gouvernement va en effet être confronté dès son installation à de nombreux obstacles liés à des événements prioritaires sur l'agenda politique, tels l'Euro 2000 ou le passage de la monnaie nationale à l'euro, très exigeants en effectifs policiers et offrant par ailleurs un levier de négociation puissant aux organisations syndicales dans la finalisation du nouveau statut du personnel policier. Les échéances intenables fixées par la loi de réforme des services de police (2001 pour la police fédérale, 2002 pour la police locale) sont malgré cela à peine modifiées. Cette volonté politique d'envoyer un signal fort – et surtout rapide – à la population imposera à tous un rythme effréné. Pour les acteurs de terrain, cela se traduira par une gestion au jour le jour de problèmes émergeant sans cesse et, pour les autorités, par divers retards dans la création d'organes importants ou dans les nominations de figures clés du nouveau paysage policier¹⁰.

Tant au plan fédéral que local, le rythme de la réforme ne favorise pas une réflexion sereine et la formulation d'objectifs clairs et spécifiques à évaluer, et ce même lorsqu'ils concernent le processus de changement organisationnel sur lequel l'attention semble devoir se focaliser exclusivement. Ainsi, dans un contexte de réforme où transition va rapidement rimer avec confusion, les difficultés rencontrées dans le pilotage du processus, qui ira

....
(10) SMEETS (S.), et al., 2002a.

....

(11) Van Outrave, dans une série de leçons portant sur cette réforme, n'énonce pas moins de quatorze principes de registres divers (temporalité, implication des divers niveaux de personnel, conception et exécution, etc.), nécessaires à un processus réussi de réforme et dont il estime qu'un seul fut respecté : celui de la valorisation financière du personnel (2003).

constamment à l'encontre des principes dont il se revendique¹¹, n'en aboutissent pas moins au maintien de la prépondérance d'une logique gestionnaire.

Nommer les futurs managers des services de police

Dans le cadre du rythme imposé par le gouvernement, la première priorité sera, ne fut-ce que symboliquement, de nommer les responsables de la future police intégrée.

Ces nominations, souvent tardives par rapport aux annonces officielles de naissance des nouveaux services, ne se feront pas sans grincements de dents, tant en raison de la rapidité du processus que de la procédure de sélection elle-même (*qualifiée d'assessment*).

Notamment à l'occasion de la désignation des chefs de la nouvelle police fédérale, la procédure sera émaillée de diverses modifications de dernière minute. Les critères d'évaluation des aptitudes requises sont contractuellement confiés à des sociétés privées désignées par les autorités politiques, sociétés pour certaines déjà actives dans l'audit des services de police et formant parfois certains candidats. La possibilité d'avoir accès à ces formations a d'ailleurs pu être un facteur déterminant de la sélection des candidats répartis à la fin du processus en « aptes », « très aptes » et « inaptes » à la direction d'un service de police. Cette préparation pouvait être d'autant plus importante que les critères de sélection étaient mis en œuvre au moyen de mises en situation dans un cadre non policier, par exemple la gestion d'une entreprise de robinets.

Le manque de transparence de la procédure et la nature des critères de sélection retenus, voire la politisation manifeste de certaines nominations, susciteront méfiance et actions diverses de nombre de policiers s'estimant lésés. Ainsi, la nomination le 4 décembre 2000 de deux gendarmes aux fonctions de Commissaire général de la police fédérale et d'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale concrétise l'inquiétude de certains de voir la direction de la nouvelle structure concentrée entre les mains d'anciens gendarmes. Si la prestation de serment,

le 20 décembre, des cinq directeurs généraux de la police fédérale et de leurs directeurs généraux adjoints relativise quelque peu cette emprise de la gendarmerie, on ne peut toutefois se défaire de l'impression d'assister aux prémisses de la mise en place d'une police fédérale dirigée soit par des ex-gendarmes, soit par d'autres policiers « intégrés » dans des structures maîtrisées par la gendarmerie¹².

Le travail de réorganisation s'engage dans la confusion

Le retard dans la nomination de certains chefs de police tant fédéraux (au niveau déconcentré des services opérationnels cette fois) que locaux¹³ aura également d'importantes conséquences sur les conditions dans lesquelles ceux-ci auront à assurer la direction du processus de changement, par exemple en ce qui concerne la reconnaissance officielle par les ministres de l'Intérieur et de la Justice des nouvelles zones de police.

Les questions de mise en place et de fusion des divers services vont dès lors faire l'objet d'effets d'annonce particulièrement décalés par rapport à la situation vécue quotidiennement par les policiers et leurs dirigeants, ou même par les autorités locales et judiciaires.

Pour beaucoup d'autorités locales, en matière de conséquences budgétaires par exemple, et malgré un recours occasionnel à des bases qui se veulent scientifiques, la situation reste confuse et objet de constantes négociations. Celle du statut de la nouvelle police sera sans doute l'une des causes les plus importantes de la perception de cette réforme des polices comme un gouffre financier.

Une systématisation de la planification qui tourne court

Selon une vulgate revendiquée de manière explicite lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement « arc-en-ciel », planifier, exécuter et évaluer sont des phases incontournables de toute action¹⁴. Alors que le nouveau cadre institutionnel

....
(12) SMEETS (S.), et al., 2002a.

....
(13) Le nombre des laissés pour compte du processus est très important. Il y a en effet beaucoup d'appelés et peu d'élus dans le passage de 584 chefs de corps des polices communales et de 427 chefs des brigades territoriales de gendarmerie aux 196 chefs de zones, pour ne parler que des candidats les plus hauts placés dans la hiérarchie antérieure.

....
(14) De nombreux termes s'épanouissent dans le discours politique, la plupart du temps peu ou pas définis et en tout cas susceptibles d'usages à des niveaux et dans des sens divers. Stratégie, management, objectif, client ou encore qualité se combinent avec d'autres plus installés dans les discours mais tout aussi volatiles: sécurité, prévention, proactivité, proximité, etc.

prévu par la loi systématisé la planification de l'ensemble des dimensions du travail de la police, le banc d'essai que constitue le processus de réforme lui-même va directement en souligner les difficultés, mais aussi la prégnance nouvelle.

Parmi ses grands axes, la loi de réforme des services de police prévoyait ainsi la mise en œuvre d'une articulation serrée entre politique policière fédérale (telle que définie par le plan national de sécurité), politiques policières locales (plans zonaux de sécurité) et politique criminelle de la législature (plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire). Le processus de réforme va cependant dans un premier temps totalement accaparer le contenu et les objectifs de ces plans, eux-mêmes très généraux dès que l'on sort des questions d'organisation interne.

Ces questions sont encore aujourd'hui centrales et on constate, au regard du contenu des divers plans, un centrage quasi exclusif de la planification sur des critères d'obtention de résultats internes, semblant indiquer que l'orientation désormais privilégiée par les nouveaux responsables politiques et policiers est celle d'une gestion de la « transition »¹⁵.

Un *Vade-mecum* d'aide à l'élaboration des plans national et zonaux a pourtant été produit, qui expose une approche de développement et d'évaluation de projets favorisant si possible le recours à des indicateurs ne se limitant pas à la seule organisation policière, mais permettant au contraire de contextualiser l'action de celle-ci. Concrètement, ce sont finalement des questions et approches managériales qui vont constituer le cadre du contenu du premier plan national de sécurité (2001). Elles vont porter pour une part essentielle sur les modalités d'organisation du travail policier durant le processus de mise en place de la réforme : continuité des missions, intégration des unités et des services dans la nouvelle structure, développement du travail proactif et de la mesure de la « capacité » policière (sur la base d'une unité de calcul homme/heure) afin de mieux la répartir dans le cadre d'une planification des priorités. Face à d'innombrables problèmes d'organisation et d'intégration des anciens services dans les nouveaux, l'action de la police fédérale à l'égard des phénomènes désignés comme

....

(15) PONSAERS (P.), *et al.*, 2001.

prioritaires dans le Plan fédéral de sécurité seront sans surprise peu développés de manière concrète.

Quant aux plans zonaux de sécurité, la procédure d'élaboration en est particulièrement lourde. Elle implique divers avis et approbations tant au plan local que supra-local, ce qui entraîne de nombreux retards dans leur dépôt et une vérification du fédéral qui s'attache uniquement à la conformité des procédures et non au contenu. *In fine*, ces plans reproduiront des lignes peu ambitieuses et assez générales, calquées souvent par facilité sur celles du discours fédéral¹⁶, sans particularités locales.

En définitive, l'introduction d'un vocabulaire et de phases d'organisation relevant du management n'a pas forcément eu pour effet d'améliorer la qualité et la cohérence du processus de réforme. À ce stade, en l'absence d'un réel questionnement sur la pertinence de l'application d'un modèle de management au service public qu'est la police et vu la précipitation du processus de réforme, il semble que l'effet principal de cette introduction ait été de masquer le caractère peu rationnel de ce processus tout en bénéficiant concrètement à certains acteurs tant policiers, que politiques ou privés.

L'impact de cette logique sur la question de l'évaluation

Si l'on revient à présent plus spécifiquement sur l'évolution des pratiques en matière d'évaluation, on est amené à tirer un premier bilan de ce processus de réforme, allant dans deux directions déjà suggérées que nous allons approfondir. Premièrement, il est de plus en plus manifeste que les orientations dominant aujourd'hui la question de l'évaluation de la police sont la gestion des ressources tant humaines que matérielles et de leur impact budgétaire ainsi que l'auto-évaluation par le personnel de la qualité du service fourni. Deuxièmement, aux côtés des acteurs traditionnels (État fédéral, autorités locales ou judiciaires, policiers et syndicats), on voit à l'occasion de la réforme se multiplier de manière décisive les acteurs privés de l'audit

....

(16) SMEETS (S.), et al., 2003.

et du conseil. Ils imposent peu à peu leurs critères d'évaluation conçus à l'aune de modèles d'entreprise (efficacité, rentabilité, service aux clients) et un vocabulaire managérial de plus en plus prégnant.

De nouveaux acteurs

La mouvance managériale ne naît certes pas avec la réforme des polices. Elle était déjà affleurante dans les services de police, trouvant parfois des relais au niveau politique. En revanche, il est indéniable qu'à l'occasion du changement de majorité politique de 1999 et de la réforme qui le suit, s'opère en sa faveur une radicale remise en cause de l'équilibre qui avait prévalu jusqu'alors entre les diverses approches évaluatives de la chose policière. Ce phénomène se décline jusqu'au sein même des universités, au travers du recours accru à certains groupes de recherche d'abord peu concernés par les commandes d'études sur la police, mais qui développaient déjà, notamment en matière d'administration publique, de nouvelles idées enseignées dans certaines facultés universitaires et écoles supérieures comprenant parfois parmi leurs étudiants des officiers de police.

Sans se limiter aux seuls auditeurs de sociétés privées de conseil, c'est tant au sein des services de police que dans le monde universitaire que de nouveaux acteurs se trouvent placés à l'avant-plan lors du changement de gouvernement. C'est surtout de la gendarmerie qu'émerge à l'origine une génération de managers policiers formés à une vulgate qu'ils partagent avec les consultants privés¹⁷.

À cet égard, la réforme semblerait non seulement avoir joué un rôle de révélateur d'acteurs et de leurs recettes, mais bien davantage avoir constitué une accélération dans leur montée en puissance qui tend à terme à l'imposition d'une nouvelle manière de gérer l'appareil policier et ce, au détriment de toute autre façon d'envisager son évaluation. On peut même formuler l'hypothèse selon laquelle cette logique de réforme deviendrait permanente sous l'étandard de la valeur positive du changement. La position dominante

....

(17) Un des meilleurs exemples de cette dynamique nous est donné par l'ouvrage d'un ancien officier de gendarmerie, Dirk Delarue, tiré d'un mémoire réalisé alors qu'il était élève de l'École de management Vlerick (rattachée à l'Université de Gand). Publié seulement en flamand, ce manuel a néanmoins été traduit en français et sert à la formation des officiers en matière de management de la police (DELARUE (D.), 2001).

des managers, amenés pour des raisons conjoncturelles à la plupart des postes clés, permettrait ainsi d'asseoir de manière décisive et dorénavant structurelle une tendance se développant d'abord de manière feutrée au sein de la police : l'approche gestionnaire comme mode privilégié d'évaluation de la police.

En ce qui concerne les acteurs externes à la police, le ton est clairement donné par le ministre de l'Intérieur lorsqu'il commande, dès son baptême officiel, un audit sur la police fédérale à *Price Waterhouse Coopers*¹⁸, une société de conseil développant ses activités dans de nombreux pays. Celle-ci, omniprésente dans le cadre de contrats d'audit des diverses réformes que connaît la fonction publique à ce moment, fournit modèles de gestion des ressources et des risques dans les entreprises (actuariat et gouvernance de l'entreprise), conseils ainsi que formations. Les résultats de son audit, annoncé dès la naissance officielle de la police fédérale, sont rendus publics lors d'une conférence de presse du ministre de l'Intérieur le 7 février 2002¹⁹.

Sur fond de tensions entre celui-ci et le Commissaire général de la police fédérale, et alors même que les critiques à l'égard du processus de réforme en cours se multiplient de toutes parts (autorités locales, policiers, monde judiciaire), ces managers privés sous mandat ministériel opèrent un retour critique sur le travail d'autres managers, policiers ceux-là, pourtant officiellement sélectionnés sur la base de leurs connaissances et compétences en matière de management. L'audit souligne principalement le «bureaucratisme» des nombreuses nouvelles procédures mises en place depuis janvier 2001 : «*Elles sont complexes et diffuses, trop de personnes sont impliquées en raison du traitement manuel [non informatisé] et le mécanisme de contrôle est réparti parmi trop de personnes et services.*»

Une focalisation sur l'interne

Au sein du monde policier en particulier, la tendance à la focalisation sur l'interne, ses résultats, son efficacité et sa rentabilité, a été portée, comme on l'a vu, par un contexte de changement précipité et de ressources limitées.

....

(18) L'audit entend se référer à l'*Organisation Performance Model* et analyse principalement les initiative managériales.

....

(19) Impliquant une «évaluation globale de l'environnement extérieur, les facteurs d'identité (comme la mission et la stratégie), les facteurs opérationnels et la performance», cet audit a été réalisé en six mois et se conclut par une offre de service – acceptée – auprès du ministre s'articulant autour de critères d'évaluation et de données correspondantes, définis par la firme et dont elle déplore de n'avoir pu disposer pour son audit.

....

(20) GELDERS (L.), et al.,
2000.

....

(21) Ses objectifs clés sont efficacité, réduction des coûts et satisfaction, et se traduisent notamment en un label et des prix de qualité.

....

(22) Parmi ces polices locales, on trouvera également la référence à l'obtention d'autres labels de qualité, notamment certaines normes de fonctionnement *International Organization for Standardization* (ISO), s'articulant comme le modèle EFQM à un réseau d'organisations qui entendent s'y référer et, en principe, y contribuer via l'échange de «bonnes pratiques» lors de journées et séminaires.

(cf. VAN OUTRIVE (L.), 2003).

Eventuellement affinée par un souci de qualité des processus et produits aux yeux des policiers et des «clients», elle va rapidement s'imposer.

Cette focalisation sur l'interne de la part d'évaluateurs externes se prolonge d'ailleurs dans l'orientation donnée de manière croissante au travail d'évaluation des chefs de police en matière d'accomplissement d'un certain nombre d'indicateurs renvoyant principalement à la notion clé de qualité ou même de «qualité intégrale». L'évaluation de cette dernière passe notamment par l'attribution par les membres du personnel de scores à divers facteurs et résultats de l'organisation. Cette procédure et son contenu adapté à la police par un groupe de recherche en administration publique se réclame du modèle de la *European Foundation for total Quality Management* (ou modèle EFQM²⁰). Celle-ci, créée en 1988 par les présidents de quatorze grandes entreprises européennes avec le soutien de la Commission européenne, entend œuvrer au développement de l'excellence et de la compétitivité des entreprises européennes, sur le modèle d'institutions similaires aux États-Unis ou au Japon²¹. Le thème de la qualité totale se développe aujourd'hui dans de nombreux secteurs publics belges allant du communal au fédéral.

La police ne faisant pas exception, on trouve déjà au sein de la gendarmerie dans les années 1990 des références aux sept S de McKinsey (trois S «durs»: *strategy, structure et systems*; et quatre «doux»: *shared values, style, staffing, skills*). Du côté de quelques corps de police locale, d'autres modèles sont adoptés dès avant la réforme, comme le *Quality Management by Objectives*, combiné à l'instar de la Hollande avec le modèle EFQM, ou encore le *Balanced Scorecard*, d'ailleurs recommandé comme modèle managérial dans le Plan de sécurité et de politique pénitentiaire de mai 2000 et dans certains documents de la police fédérale depuis²².

Ce faisant, il est surtout notable que, à côté du souci de disposer de données de gestion interne (tant pour les besoins d'audits externes que dans un souci purement interne de gestion quotidienne), le personnel policier devient lui-même un acteur clé de l'évaluation de la qualité du service policier.

Afin de dépasser le strict examen des budgets et structures d'organisation des tâches, même des organes de contrôle externes aux services de police à des degrés divers²³ retiennent désormais une approche reposant principalement sur une auto-évaluation par le personnel policier de la qualité tant des conditions de travail que du service fourni à la «clientèle» des services de police. En quelque sorte en miroir de l'attention du monde politique pour les besoins et attentes du citoyen, se développe une logique de sondage du personnel policier sur des questions de qualité, d'efficacité et de rentabilité du service passant aussi par des indicateurs de satisfaction et de perception.

Complété par les outils centrés sur la qualité, l'appareil de gestion serait dorénavant susceptible d'appréhender de manière précoce tout problème, présenté déjà dans divers rapports de commissions d'enquête parlementaire comme «dysfonctionnement» de la police. En réponse aux remises en cause de l'appareil policier belge, il serait désormais possible d'anticiper tout nouveau dysfonctionnement du système policier, de le corriger à temps ou, le cas échéant, de démontrer que «tout avait pourtant été fait dans les règles et formes prescrites». Éludant désormais l'idée même d'une responsabilité individuelle et occultant l'impact du travail policier sur son environnement, il y a ainsi un risque réel que non seulement ce type d'évaluation pragmatique se substitue progressivement à tout contrôle-sanction traditionnel du chef des autorités de police (*via* ou non les instances de contrôle prévues), mais également à tout examen approfondi allant au-delà du cadre strictement défini de l'*«output»* du service produit par la police. La police comme fonction sociale serait ainsi appelée, *via* sa technicisation et l'évaluation qui s'y rattache, à perdre tout caractère politique. Le monde politique se vaccinerait en quelque sorte à l'égard de toute crise future occasionnée par le fonctionnement de la police; la responsabilité, et donc la sanction individuelle elle-même, s'estompent au profit de questions de gestion, toujours améliorable²⁴.

Tendance confirmée par la nature des débats entourant aujourd'hui encore la réforme des polices, le politique

....

(23) Le Comité permanent de contrôle des services de police, organe dépendant du Parlement, ou l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, dépendant du gouvernement.

....

(24) Certaines de ces réflexions sur le contrôle des services de police sont développées dans SMEETS (S.), *et al.*, 2002b.

semble donc de plus en plus ne devoir rendre compte de son rôle d'autorité en matière de police que *via* celui de bailleur de fonds. La question des pratiques policières reste en retrait au moyen d'effets d'annonce et d'opérations «coup de poing» relayés dans les médias, sans oublier l'argument de la nature «transitoire» du processus, suspendant par avance toute critique fondamentale. Sous des dehors techniques, l'objet principal de la planification – la «capacité policière» - est ainsi évaluable, d'une part, à l'aune gestionnaire de sa visibilité dans des plans de sécurité et, d'autre part, à l'aune électoraliste de sa visibilité dans les médias.

Ainsi, dès lors qu'il s'agit d'envisager l'inscription de l'action de la police dans son environnement, les anciennes errances reprennent le dessus et la question de la performance policière est ramenée de manière très peu différenciée et réaliste à des objectifs qui lui échappent pourtant. Dans sa conférence de presse de février 2002, le ministre de l'Intérieur inscrit par exemple l'évaluation de la police dans une optique de réalisation de performances: «*La police fédérale doit très prochainement être capable de définir plus clairement son rôle dans l'objectif général de diminuer la criminalité et l'insécurité et de justifier l'efficacité de son intervention à l'aide de données quantitatives (à savoir l'effet des actions menées).*»

Mais, dès que l'on sort du registre de la déclaration politique, on constate rapidement à quel point les difficultés auxquelles on se trouve confronté pour apprécier concrètement la performance d'un service de police dans toute sa complexité sont grandes. Après les critiques dont la police fédérale a fait l'objet lors de son audit par la firme *Price Waterhouse Coopers*, notamment en matière de formulation d'objectifs, le récent deuxième plan national de sécurité contient essentiellement des indicateurs de suivi et d'évaluation des priorités retenues qui portent la plupart du temps sur la concrétisation des actions prévues (effectivité). L'efficacité prônée porte en réalité sur la quantification, au mieux plus différenciée qu'auparavant, des prestations effectivement réalisées par la police. Le tout reste essentiellement de l'ordre de la gestion interne des ressources et de produits standardisés selon les objectifs assignés.

Redistribution du *leadership* et déséquilibre des tendances en matière d'évaluation

26

Les audits de sociétés privées ainsi que les orientations évaluatives prises par la nouvelle police en interne ne saturent cependant pas le champ de son évaluation. Les universités ont joué et continuent à jouer un rôle tant direct qu'indirect dans le cadre de financements octroyés par le gouvernement fédéral. Dernièrement encore, à côté de comités composés d'« experts » synthétisant, parfois à l'aide d'études *ad hoc*, un ensemble de points de vue directement intéressés (édiles locaux, chefs de police, représentants de ministères, syndicats policiers, etc.), quelques études scientifiques ont été financées. Elles ont parfois été directement liées aux travaux de groupes de travail chargés de concrétiser la réforme (par exemple sur la question de la planification²⁵), et ont la plupart du temps reçu des objectifs d'aide à la décision dans des matières techniques, de spécificité des tâches policières (« que ne devrait plus faire la police ? »)²⁶ et de gestion des ressources humaines ou encore de développement d'outils de planification et d'évaluation²⁷. Rares sont les recherches échappant à cette dynamique principalement utilitaire, en général à l'aide de financements moins politiquement connotés.

Impulsée par le politique, l'évaluation est tributaire des évolutions que connaît celui-ci. Ainsi, l'évolution de l'équilibre entre les diverses formes d'évaluation se calque-t-elle directement sur celle des intérêts politiques à la production d'informations sur la police.

La recherche scientifique concernant la police, financée dans les universités à partir de la fin 1985, est incontestablement dominée par les commandes du ministère de l'Intérieur²⁸. L'orientation générale est donc surdéterminée par un souci politique très clair d'obtenir rapidement des solutions concrètes (visibles si possible). Ce qui explique qu'après une période de recherches exploratoires du champ policier, la démarche évaluative va devenir centrale.

En ce qui concerne l'importance des moyens dégagés par l'Intérieur concernant la recherche, y compris évaluative, le budget annuel sera d'un million d'euros durant les

....

(25) PONSAERS (P.), et. al., 2001, *op. cit.*

....

(26) DORTU (D.), et. al., 2002.

....

(27) DIEU (A.-M.), et. al., 2002.

....

(28) On trouve cependant de notables exceptions dans certains travaux de thèse ou de recherche financés par le ministère fédéral des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

premières années, décroissant à 800 000 euros lors du changement de gouvernement de 1999 ; une goutte d'eau dans le budget du ministère de l'Intérieur qui invoquera pour justifier la faiblesse des moyens dégagés des restrictions budgétaires toujours plus importantes.

Pourtant, dès le début du processus de réforme des polices (extrêmement coûteux par ailleurs) et alors qu'ils n'apportent que peu d'éléments de réflexion en dehors d'axes organisationnels managériaux souvent peu appropriés aux services de police, les audits de sociétés de conseil trouvent toujours plus de preneurs parmi les autorités politiques qui hésitent de moins en moins à dépenser des montants équivalant ou même dépassant le budget global annuel des recherches confiées aux universités. L'évolution de ce qui peut être considéré désormais comme un marché de l'étude de la police aura par ailleurs un impact important sur les conditions matérielles de réalisation des mandats de recherche encore confiés aux universités tant dans le *timing* donné à ces études (*timing* qui aura lui-même un impact sur les autres modalités et choix méthodologiques) que dans le choix des thèmes de recherche et de l'approche à déployer.

Pour les premières équipes de recherche, plutôt orientées sciences humaines, le timing de recherche d'un à deux ans, extensible de manière incertaine, avait fréquemment justifié un recours au croisement de diverses approches : recours quasi systématique aux entretiens avec des acteurs clés, aux questionnaires, moins fréquemment aux observations participantes, le tout devant permettre d'appréhender de manière plus détaillée, dynamique et intensive certaines dimensions du travail policier. Le but était d'obtenir, dans les conditions de recherche données, un équilibre entre une profondeur d'examen souhaitée par les chercheurs et une extension du champ étudié souvent liée au cadre politique des dispositifs. Avec le changement de gouvernement de 1999 et le démarrage du processus de réforme en 2000, on constate *a contrario* un développement du nombre de recherches appliquées à vocation opérationnelle, d'une durée de six mois. Dans une optique d'aide à la décision et dans une relative confidentialité contrastant avec la politique antérieure de publication des recherches

financées, un nombre toujours plus important d'études prospectives, de modélisation de l'action policière ou de développement d'outils de gestion sont par ailleurs confiées à des équipes pluridisciplinaires d'un genre nouveau (reconversion d'équipes déjà impliquées ou cherchant à s'introduire dans le champ des études sur la police et opérant au sein des universités). Ces recherches, peut-être dans le but de faire pièce aux sociétés privées, proposent souvent une synthèse d'aspects techniques ou de gestion des ressources humaines, parfois mâtinées de références aux sciences humaines.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la dimension évaluative de cette tendance managériale et pour reprendre l'analyse proposée par I. Poulet²⁹, si cette orientation qui devient dominante verse souvent dans le pragmatisme (réponse à la demande et aux attentes du commanditaire à l'aide d'approches recourant diversement aux données qualitatives et quantitatives), elle prétend cependant se référer à une rigueur scientifique attachée au modèle de l'expérimentation (*via* une méthodologie devant permettre la neutralisation du contexte, de tout engagement politique, de toute interprétation ou référence à des valeurs). Reposant sur une rationalité instrumentale, elle est en tout cas le plus souvent envisagée comme une question technique.

....

(29) POULET (I.), 2000.

Conclusions

Réforme des polices et changement de gouvernement ont donc eu pour effet le développement d'un intérêt dominant pour le fonctionnement interne de la police. Il est vrai qu'en matière d'élaboration d'outils et de dispositifs méthodologiques mettant en œuvre des indicateurs adaptés à la variété des tâches policières, l'on ne dispose fin 1998 que de peu de choses. Si l'intérêt pour l'organisation interne est nécessaire, il s'imposera au détriment de l'étude de l'*impact* tant du travail policier que du processus de réforme sur l'environnement et sur l'institution elle-même. Les discours gouvernementaux, défendant de plus en plus une approche managériale dure au nom de la valeur positive du *changement*, s'appuient d'ailleurs parfois sur l'argument

qu'une évaluation de l'impact de la réforme est non seulement très difficile, mais surtout prématurée.

On l'a relevé, la question de l'équilibre tant entre approches évaluatives qu'entre acteurs privilégiés de celles-ci est centrale pour ce qui est de l'impact potentiel d'un dispositif d'évaluation-gestion sur l'appareil policier lui-même. Aujourd'hui, c'est de loin un modèle d'évaluation orienté vers les objectifs qui domine, de par le lien qu'il entretient avec la logique de projet et ses avatars technocratiques se référant aux idées de planification, de maîtrise, de management, de contrôle de qualité ou encore de coordination³⁰. Se référant, parfois, au prestige de l'expérimentation, prenant souvent les allures du pragmatisme lorsque l'on creuse un peu (l'évaluateur la réalisant «à la demande» et presque «sur mesure», y compris du point de vue des résultats attendus), cette modalité de l'évaluation tend à devenir monopolistique, privant les autres points de vue des moyens de jouer leur rôle³¹.

L'expérience nous enseigne que tant les acteurs politiques (fédéraux et locaux), que policiers ou scientifiques, auxquels se sont joints des acteurs privés, ont négocié sur le terrain de l'évaluation du travail policier leur place, leurs objectifs et les modalités de leur contribution. Pourtant, s'il est un écueil à éviter, c'est certainement celui de la marchandisation à outrance de la recherche évaluative. S'il est possible au politique, dans une visée à court terme, de se contenter d'effets d'annonce, le monde policier est tôt ou tard confronté aux contradictions que de telles évaluations suscitent, sans compter avec les effets pervers d'une pression mise sur celui-ci *via* un processus d'(auto) évaluation continu. Trop centrée sur les dynamiques internes aux corps de police, réduisant la variété des pratiques, l'évaluation aujourd'hui en vogue risque rapidement d'être soit contre-productive et perçue par les policiers eux-mêmes comme bureaucratisation acharnée du travail quotidien, soit tout simplement contournée par ceux-ci et à tous niveaux au titre d'habileté professionnelle à acquérir dans une logique de carrière.

■ **Carrol TANGE**

*Chercheur au Centre de recherches criminologiques
de l'Université libre de Bruxelles*

....

(30) POULET (I.), 2000, *op. cit.*
p. 258.

....

(31) POULET (I.), 2000, *op. cit.*
p. 266-269.

B I B L I O G R A P H I E

BOURDOUX (G.), 2002, «Réaction», in MARY (Ph.), dir., *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles Bruxlant, Collection de l'École des sciences criminologiques.

COMITÉ PERMANENT DE CONTRÔLE DES SERVICES DE POLICE, 2003, *Statistiques criminelles policières*, Enquête de contrôle du Comité permanent de contrôle des services de police relative aux statistiques criminelles interpolicières intégrées du SGAP et de la nouvelle BNG dans le cadre de la réforme des polices.

DELARUE (D.), 2001, *Algemeen politiemanagement. Managementtechnieken en -concepten voor de politie*, Bruxelles, Politieia.

DIEU (A.-M.), SIMOENS (E.), 2002, *Projet Police 2001-2002. Analyse et accompagnement des zones de police intégrée sur les processus d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines*, Rapport de recherche pour le compte du ministère de l'Intérieur (Police générale du Royaume), LENTIC, Université de Liège, sous la direction de PICHAULT (F.).

DORTU (D.), HOUGARDY (L.), SERON (V.), 2002, *Analyse des tâches policières : distinction entre activités spécifiques au services de police et activités gérables par d'autres services*, Recherche pour le ministère de l'Intérieur (Police générale du Royaume), Service de criminologie, Université de Liège, sous la direction de LEMAITRE (A.).

GELDERS (L.), VITS (J.), BOUCKAERT (G.), PIERLÉ (W.), 2000, *Qualité intégrale au sein des corps de police*, Kluwer.

HACOURT (G.), LACROIX (J.), TANGE (C.), 1999, *Évaluation des contrats de sécurité bruxellois, Rapport final*, Bruxelles, Synergie, Recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur, sous la direction de POULET (I.).

HENDRICKX (Th.), SMEETS (S.), STREBELLE (C.), TANGE (C.), 2000, «Bilan des connaissances sur la police de proximité en Belgique», *Cahiers de la Sécurité intérieure*, «Les dilemmes de la proximité: Des polices d'Europe en chantier», n°39, premier trimestre.

PONSAERS (P.), ENHUS (E.), 2001, *Vade-mecum Plans de sécurité pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité que prévoit la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, ministère de l'Intérieur (Groupe pilote Réforme des polices: Groupe de travail «plans de sécurité») – Université de Gand (Unité de recherche Droit pénal et Criminologie: Groupe de recherche Criminologie et Sociologie du droit).

POULET (I.), 2000, «Modèles et approches de l'évaluation», in *Les ateliers de la prévention, Actes du Congrès national de Charleroi (23-24 mars 2000)*, Ville de Charleroi – Stad Antwerpen, CIFOP.

SMEETS (S.), TANGE (C.), 2002a, «La réforme des polices en 2001. Une transition dans la confusion», *L'Année sociale 2001*, Revue de l'Institut de sociologie de l'ULB.

SMEETS (S.), TANGE (C.), 2002b, «Pour un équilibre démocratique des contrôles. Le contrôle sur la police», in DUHAUT (G.), PONSAERS (P.), PYL (G.), VAN DE SOMPTEL (R.) (dir.), *Pour suite d'enquête. Essais sur la police et son rôle dans la société*, Bruxelles, Politieia.

SMEETS (S.), TANGE (C.), 2003, «La réforme des polices en 2002. Une réforme en clair-obscur», *L'Année sociale 2002*, Revue de l'Institut de sociologie de l'ULB.



BIBLIOGRAPHIE

- TANGE (C.), 2002, «La police», in MARY (Ph.), dir., *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles Bruylant, Collection de l'École des sciences criminologiques.
- TEAM CONSULT, 1988, *Les services de police en Belgique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, PGR, Bruxelles, INBEL.
- VAN OUTRIVE (L.), 2002, «Réaction», in MARY (Ph.), dir., *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles Bruylant, Collection de l'École des sciences criminologiques, p. 79-87.
- VAN OUTRIVE (L.), 2003, «Chapitre VII. Un managérialisme trop peu original» et «Chapitre VIII. Une réforme non-respectueuse de principes élémentaires», in *La réforme des services de police*, manuscrit des leçons données en 2001 dans le cadre de la Chaire Francqui au titre belge à l'École de criminologie de l'ULB, (à paraître).

Cet article présente un état des lieux des connaissances sur la police de proximité et son évaluation en Espagne, en s'appuyant sur l'analyse de deux expériences particulièrement significatives. Le bilan mitigé de *Policía 2000*, projet le plus abouti de police de proximité au niveau national, plaide pour une mise en œuvre locale du modèle. En effet, c'est à ce niveau que se sont tenues les expériences les plus concluantes. Et l'étude de l'une des réformes pionnières, à *Sant Boi de Llobregat*, permet de dégager certains enseignements en matière d'évaluation et de management de la police de proximité.

Implantation et évaluation du modèle de police de proximité en Espagne

Bilan et perspectives *

par Audrey RABOT

En Espagne, l'attrait pour le modèle de police de proximité est apparu avec la transition démocratique, dans les années 1980. Ce choix se justifiait alors par la nécessité pour la police d'acquérir de nouvelles valeurs et une nouvelle légitimité. Le modèle de police de proximité a, par la suite, été idéalisé, sacré, faisant l'objet d'une référence constante à tous les niveaux – étatique, autonomique et local – créant une compétition plus ou moins ouverte entre les différents corps de police, afin de savoir lequel d'entre eux était le plus avancé

•••• (*) Le présent article est tiré de la contribution espagnole au projet « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe » réalisé en 2002-2003 dans le cadre du programme OISIN-II de la Commission européenne.

en matière de proximité. Cet engouement est venu entraver toute véritable analyse des stratégies de proximité, toute réflexion critique étant assimilée à une hérésie ou participant d'une conspiration anti-démocratique et réactionnaire. Ainsi, la police de proximité et son évaluation n'ont fait l'objet que de très peu d'études en Espagne : si la police de proximité est le modèle dominant, paradoxalement, il a été peu interrogé.

Dès lors, la contribution espagnole à un projet de recherche sur une méthodologie européenne d'évaluation de la police de proximité se heurte en premier lieu à une véritable lacune en matière d'études et de références bibliographiques. Aussi, pour approcher l'impact des réformes de police de proximité sur l'institution policière, a-t-il été procédé à une recherche de type qualitatif à travers des entretiens avec des responsables et des représentants des différentes institutions représentatives des intérêts en jeu.¹

La mise en place de dispositifs et de politiques de proximité se voit toujours doublée, en Espagne, d'une problématique plus globale. Elle concerne à la fois l'articulation des corps de police aux différents niveaux de gouvernement, l'organisation globale les reliant entre eux et la compétition entre les différentes organisations politiques qui ont des philosophies divergentes quant à l'organisation de l'action publique de sécurité. Cette configuration particulière de l'appareil policier espagnol, conséquence de son histoire et des réformes initiées à partir de la transition démocratique, doit être prise en compte, tout comme la coexistence de trois niveaux d'administration indépendants. Aussi faut-il procéder à une évaluation de ces trois niveaux : État, régions et municipalités.

Bien que les polices autonomiques², apparues avec le processus de décentralisation, tentent, depuis leur création, de prendre une certaine distance par rapport aux modèles traditionnels de police, se présentant, non seulement comme des corps de police de substitution mais encore, comme la base d'un nouveau modèle de service pour la société, il semblerait que ces corps de police relativement jeunes n'aient pas mis en œuvre de véritable programme de police de proximité. Le propos de cet article, qui est d'effectuer

....

(1) Une douzaine d'entretiens ont été réalisés entre février et mars 2003. En premier lieu, ont été interrogés des représentants des différents corps de police (nationale, autonomiques et municipale) afin de connaître leur conception de la proximité et leur opinion sur les divers projets de police de proximité mis en œuvre. Il était également nécessaire de connaître l'opinion des syndicats de police, ainsi que celle des policiers «de terrain». Par ailleurs, en matière de méthodologie de l'évaluation, les enquêtes d'opinion publique constituent un instrument de mesure pertinent, pour tenter de mesurer l'impact du travail de la police. Aussi nous nous sommes entretenus avec les concepteurs des enquêtes de sécurité publique de Catalogne. Enfin, il était important de comprendre le point de vue «politique» des personnes qui participent à la conception des politiques de sécurité.

....

(2) On se réfère à l'Ertzaaintza au Pays-Basque et aux Mossos d'Esquadra en Catalogne, la troisième police autonome d'Espagne, la Police forale de Navarre n'exerçant que des fonctions administratives ou relatives à la circulation.

un double état des lieux portant sur les connaissances actuelles en matière de police de proximité et sur son évaluation en Espagne, se limitera par conséquent à l'analyse des stratégies de proximité et de leur évaluation au sein des polices nationale et locale.

Policía 2000, ou le renouveau de la police de proximité ?

....

(3) À l'arrivée au pouvoir du Parti populaire en 1996, le programme «Police de Proximité» est le projet-phare de la police nationale. Présenté comme la base idéologique des grandes réformes à réaliser au sein de la Police nationale pour la moderniser et la rendre plus efficace, le programme est mis en œuvre dans le contexte d'un phénomène plus global de transformation profonde de l'administration publique en Espagne, suivant les théories néolibérales. Cette réforme avait cependant mûri avant 1996, les différents gouvernements socialistes ayant tenté plusieurs fois d'opérer un rapprochement entre la police et la population. La première tentative d'implantation d'un modèle de proximité au niveau national avait été lancée en 1982, la seconde en 1985, suivie d'une nouvelle en 1994, toutes ayant connu des résultats mitigés.

....

(4) Ancien adjoint délégué à la sécurité de la ville de Valence, Juan Cotino Ferrer est issu du monde de l'entreprise.

....

(5) CANTERO (S.), 1997.

L'expérience la plus significative de mise en œuvre du modèle de police de proximité au niveau national réside dans le projet *Policía 2000*, initié en 1996, mis en œuvre par étapes à partir de 1998 et lancé officiellement en 1999.³ Considérant que les services rendus à la population ne sont pas à la hauteur des moyens humains et matériels mis à la disposition de la police, le nouveau directeur de la police nationale, Juan Gabriel Cotino Ferrer⁴, se donne pour objectif de bousculer et de rationaliser cette administration dans le but d'améliorer le service rendu au public et de faire baisser le sentiment d'insécurité. Pour ce faire, il ne s'agit pas seulement de changer l'image de la police, mais les mentalités et les savoir-faire, en tenant compte d'une conjoncture d'austérité budgétaire qui ne permet pas d'augmentation substantielle des effectifs.⁵

Le projet, dont la conception a été entièrement déléguée à un groupe d'experts de grandes entreprises espagnoles, privées et publiques, reprend les techniques du management moderne comme la direction par objectifs, l'assujettissement d'une partie des rétributions des policiers à l'efficacité de leur travail et le fait d'assimiler les citoyens à des clients.

Les objectifs stratégiques de *Policía 2000* sont au nombre de trois. Ils concernent l'amélioration de la qualité des services rendus, l'augmentation du niveau de satisfaction des citoyens et des policiers et la réduction de la délinquance.

L'appui de la technologie

Pour atteindre ces objectifs l'accent est mis sur la gestion et le partage de l'information par le biais de l'informatique : plus de neuf mille postes de travail sont informatisés et, parallèlement, le *Sistema de Información Geográfico* est créé. Il prétend être au Corps National de Police ce que le Compstat est à la Police de New York.⁶ En effet, jusqu'alors, l'infrastructure informatique, ne s'était pratiquement pas développée en dehors des grandes villes et souffrait d'une carence de coordination tandis que la plupart des fichiers n'étaient pas actualisés. Le programme introduit également une certaine nouveauté dans les moyens de locomotion utilisés par les policiers de proximité, avec l'acquisition de motos et l'utilisation de la formule du *renting* pour les voitures, qui permet de renouveler 60% du parc automobile de la Police nationale tout en réalisant une économie de 750 000 pesetas pour chaque véhicule, soit 4 570 euros.⁷ En outre, le Service des relations citoyennes est créé, qui se veut un véritable élément de contact et de dialogue permanent avec les citoyens et leurs associations. Enfin, pour éviter l'attente dissuasive dans les commissariats, un système de recueil des plaintes par internet et par téléphone est mis en place.

Les nouvelles techniques managériales

Les deux instruments les plus innovants sont cependant la direction par objectifs et le système de motivation financière. En premier lieu, si la réduction de la délinquance doit être globale, le programme sélectionne également des indicateurs d'efficacité, objectifs ciblés et facilement mesurables, qui doivent être atteints. Ils sont connus sous le nom du programme « 6x6 », six villes⁸, six délits⁹ dont le taux doit baisser. Le choix porte sur les délits les plus fréquents en Espagne et qui contribuent dans une large mesure au sentiment d'insécurité. Les six villes, qui totalisent 50% de la population espagnole, représentent un

....

(6) Correspondant à l'abréviation «Compare statistics», le Compstat a été créé à la suite de réunions au sein du département de Police de New York, à partir de 1994. Il s'agit d'un système de recueil et de traitement de l'information permettant de disposer de données journalières sur la délinquance en vue d'une utilisation stratégique, notamment dans la répartition des agents aux points «sensibles». Les réunions entre tous les cadres de la police de New York permettent également le suivi de ces stratégies. SILVERMAN (E.B.), 2002.

....

(7) Cf. Instituto de Estudios de la Policía, 1999.

....

(8) Madrid, Barcelone, Seville, Valence, Alicante Malaga.

....

(9) Vente au détail de drogues, vols à l'arrachée, cambriolages, vols de véhicules, vols dans les véhicules et agressions commises dans la rue.

échantillon-pilote pour 1999, le programme devant être étendu progressivement à tout le pays jusqu'en 2001.

En second lieu, un système de motivation financière et professionnelle est mis en œuvre. En plus de leur salaire, les policiers reçoivent une prime trimestrielle à la productivité. Une partie de cette prime est liée à la réduction de la délinquance, l'autre est fonction de l'évaluation professionnelle trimestrielle du policier. La prime peut constituer jusqu'à 15 % du salaire de base.

La mise en œuvre du programme s'accompagne d'un grand déploiement médiatique où l'accent est mis sur les nouvelles motos et où sont exhibées des photos, prises avec des policiers britanniques, symboles par excellence de la police communautaire et démocratique dans l'imaginaire social.

Les premiers résultats officiels de *Policía 2000* semblent démontrer la réussite du projet.¹⁰ En 1999, un pourcentage important de commissariats a atteint 100 % des objectifs fixés de réduction de la délinquance et, toutes unités confondues, le niveau global d'atteinte des objectifs est de 76 %. De plus, des enquêtes d'opinion publique révèlent que 42,1 % des Espagnols pensent que la sécurité publique s'est améliorée¹¹. Parallèlement, la criminalité a baissé de 6 % dans les six villes où a été mis en place le programme « 6x6 ».

Une insuffisance des instruments d'évaluation

....

(10) Instituto de Estudios de la Policia, 1999.

....

(11) La situation en matière de sécurité publique n'a empiré que pour 12,8 % d'entre eux, alors qu'en 1995, elle s'était améliorée pour 20 % des sondés et avait empiré pour 43 % d'entre eux. Cf. DÍAZ PINTADO-MORADELA (P.), 2000.

....

(12) Il existe selon D. Monjardet trois appareils policiers dont les missions, les moyens et donc les critères d'évaluation sont profondément différents : la police d'ordre, ou police de souveraineté, la police criminelle spécialisée, enfin, la police du quotidien, en charge de la tranquillité publique et du secours d'urgence sur des territoires délimités, dont l'objet est principalement social, et par conséquent beaucoup plus diffus. MONJARDET (D.), 1995.

Cependant, tant dans le cas de *Policía 2000* que d'un point de vue général en Espagne, on note une carence dans les dispositifs d'évaluation des programmes de police de proximité. Les principaux instruments d'évaluation sont les traditionnelles mesures de l'activité policière, à savoir les statistiques policières sur la délinquance. Or, ces dernières se révèlent peu adaptées pour évaluer l'activité de la police de proximité. En effet, son efficacité se fonde, dans une très large mesure, sur la qualité de sa relation avec la population, alors que cette relation apparaît comme secondaire pour la police criminelle.¹²

Il convient par conséquent de placer l'évaluation de ces expériences dans un cadre politique plus large et de réfléchir aux principales causes de ce défaut d'évaluation: d'une part, l'absence de méthode évaluative efficace, d'autre part, la peur de rendre public un éventuel échec.

Dans *Policía 2000*, les instruments de mesure et d'évaluation des objectifs atteints sont divisés en trois indicateurs: 30%, correspondant à la baisse de la commission d'une catégorie de délits sur une période de trois mois, 40%, au niveau supposé de contact avec la population et aux informations récoltées et 30%, au niveau de la qualité du service rendu. Il s'agit d'éviter des arrangements locaux à travers une présentation tronquée des statistiques qui chercherait à lier le niveau de délinquance général à un délit particulier, sans les relier aux deux indicateurs indépendants que sont les informations pertinentes et le niveau de satisfaction du public.

À cela il convient d'ajouter un système de réajustement des critères. Si un secteur travaille bien, dépassant les objectifs prévus, il est néanmoins décidé que 30% de son activité dépend du travail des autres. Ce qui vient déterminer le niveau de la prime éventuelle allouée, car l'idée d'émulation reste fondamentale.

En outre, pour mesurer objectivement la production des indicateurs décrits, le projet prévoit d'appliquer des sous-indicateurs de performance et d'évaluation tels que l'initiative, la disponibilité au service, le travail en équipe, qui viendront déterminer les causes de telle ou telle variation. Il faut souligner aussi que cette direction par objectifs oblige tous les niveaux hiérarchiques territoriaux (ce n'est pas seulement le niveau le plus bas qui est redénable du niveau supérieur). Ainsi, le modèle supra-territorial est également tenu à cette gestion. Il doit appliquer, avec la même intensité que les échelons infra-territoriaux, des orientations clairement définies sur une période courte afin que l'exigence soit partagée et uniforme.¹³

Cependant, malgré une apparente diversité des critères d'évaluation énoncés dans le projet doublée du système de correcteurs imaginé, il semble qu'en pratique, dans la mise en œuvre de *Policía 2000*, on n'ait utilisé que les statistiques policières sur la délinquance.

....
(13) FERRET (J.) et al., 2000.

....

(14) Cet énoncé est issu du traitement de la réponse à la question: «Quels sont, selon vous, les trois problèmes principaux qui existent à l'heure actuelle en Espagne?», Baromètres du cis de 1999, 2000, 2001 et 2002.

....

(15) Notamment, dans le cadre de *Policía 2000*, le critère retenu est celui des «cas résolus», mais c'est la police elle-même qui décide que le cas est «résolu», parce que le «coupable» a été arrêté ou du moins identifié, indépendamment de tout début d'action en justice ou d'une éventuelle condamnation.

En effet, aucune méthode empirique d'évaluation de l'objectif d'amélioration de la qualité des services n'a été prévue par les concepteurs du projet. Ce qui conduit les syndicats à affirmer que *Policía 2000* n'était, en réalité, qu'un moyen de propagande politique. Quant à l'objectif d'augmentation de la satisfaction des «clients-citoyens», la même carence empêche toute vérification. Et, selon les données du Centre de recherche sociologique (CIS), l'insécurité est, en 2001 et 2002, l'un des problèmes les plus préoccupants pour la population espagnole par rapport aux années antérieures.¹⁴

Seul le troisième objectif, la baisse de la délinquance, semble *a priori* pouvoir être mesuré à l'aune des statistiques policières. Cependant, sans même parler du «chiffre noir» de la délinquance, les statistiques de la police ne reflètent qu'une partie des faits, sans offrir de panorama exhaustif de la réalité délictuelle officielle. Les raisons en sont multiples.

En premier lieu, le système de recueil d'informations sur la délinquance souffre de difficultés techniques liées à une carence d'informations dans certains domaines, à l'emploi de codes génériques dans d'autres tandis que les données officielles ne reflètent pas non plus la distribution territoriale de la délinquance. Cette dernière n'étant mesurée qu'au niveau de l'État, des Communautés autonomes et des provinces, les données rendues publiques par le ministère de l'Intérieur interdisent une analyse approfondie de la distribution territoriale du délit en Espagne, et empêchent l'appréciation de l'efficacité de l'activité policière. Par ailleurs, il n'y a aucune coordination entre les instruments de mesure des Régions, de l'État et, le cas échéant, des grandes municipalités. De plus, les statistiques policières sur la délinquance sont inévitablement un instrument approximatif pour l'évaluateur, parce qu'elles ont été conçues par et pour la police, selon des paramètres qui intéressent cette institution.¹⁵ En effet, les différentes manières de mesurer l'augmentation ou la baisse de la délinquance sont susceptibles de rentrer plus ou moins en raisonance avec le désir d'être en syntonie avec la volonté politique.

Il convient également de s'interroger sur la pertinence du rôle de la police à mesurer la délinquance tout en étant l'organe chargé d'y faire face et sur la fiabilité des instruments de contrôle et d'évaluation des résultats du programme *Policía 2000*. Dans ce domaine, tout a été laissé aux mains des statistiques policières. Or, on l'a vu, une partie de la rémunération des policiers dépend de la diminution, ou, pour le moins, de l'absence d'augmentation de la délinquance dans leur secteur. Cette méthode aurait provoqué une manipulation des résultats les deux premières années de fonctionnement du programme, révélée par la suite, selon des cadres et des syndicalistes de la Police nationale interrogés. Les données sur la délinquance des années 1999 et 2000 sont ainsi fortement remises en question.

Une mise en œuvre inachevée de la réforme

40

On peut avancer certaines raisons pour lesquelles le projet n'a pas atteint les objectifs prévus. En premier lieu, la carence d'effectifs au sein de la police nationale au cours des six dernières années, le personnel fonctionnant en moyenne à 60 % de ses effectifs¹⁶.

D'autre part, il semblerait que les moyens matériels n'aient pas suivi pour un projet aussi ambitieux, les dotations budgétaires destinées à la police étant passées de 0,63 % du PIB en 1996 à 0,56 % en 2002.¹⁷ Par ailleurs, les syndicats de police n'auraient été impliqués, ni dans l'élaboration, ni dans la mise en œuvre du projet, d'où un appui et un investissement moindres dans le programme. Il semble également que seuls les responsables de police aient systématiquement reçu la formation nécessaire tandis que celle des policiers de terrain laissait à désirer. Par conséquent, la relation de proximité entre policiers et citoyens n'aurait existé que dans des cas isolés.

Sans doute, le programme *Policía 2000* a-t-il également « pêché » en ne faisant pas suffisamment de différence entre prévention générale et réponses spécifiques, adaptées à

....

(16) 12 825 agents pour la Police nationale et 7 175 pour la Guardia Civil. En prévoyant une augmentation de 20 000 effectifs pour la période 2002-2004, le Plan de lutte contre la délinquance, programme global de sécurité élaboré en 2002, reconnaît implicitement le manque d'effectifs dans la Police nationale.

....

(17) Observatorio de la Seguridad Pública, 2002.

....

(18) Pour H. Goldstein, l'activité policière renvoie d'abord à la prise en charge de problèmes dont le champ est beaucoup plus vaste que les catégories d'atteintes criminelles. L'amélioration de la police doit donc passer par l'identification des problèmes que les citoyens s'attendent à voir traités et exige plus d'initiatives pour leur résolution, les changements en matière de management et d'organisation des services devant s'opérer dans une optique dominée par les résultats obtenus *in fine*. GOLDSTEIN (H.) in BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.), 2003.

....

(19) Ce qui est résumé par un des concepteurs de *Policía 2000* sous la maxime «More Services with Less Expenditures», plus de services et moins de dépenses. Cf. PIN ARBOLEDAS (J.R.), 1999.

chaque terrain. Si ce projet, au demeurant prometteur selon tous les membres de la Police nationale interrogés, n'a pas pu porter tous ses fruits, c'est donc en partie à cause d'un manque d'adaptabilité et de souplesse. C'est particulièrement vrai pour ce qui est du système initial de direction par objectifs, notamment du programme «6x6», qui s'est avéré par trop général, ne sachant s'adapter aux particularités locales, *a fortiori*, lorsqu'il a été généralisé à tout le territoire espagnol.

Autre constat : l'élargissement du mandat traditionnel de la police engendrant des conséquences en termes budgétaires, la mise en œuvre d'un programme de police de proximité demande une augmentation des investissements, ces derniers servant notamment à la collecte et au traitement efficace de l'information indispensable au «problem-solving»¹⁸ et à disposer du nombre d'agents ainsi que des ressources technologiques nécessaires. Or, la mise en œuvre des programmes de police de proximité en Espagne a été pensée davantage pour faire des économies.¹⁹ Par conséquent, dans un contexte de pénurie budgétaire, de carence en personnel et en matériel, concrétiser une philosophie de proximité sur un terme plus long que celui, immédiat, du lancement médiatique du programme, s'avère impossible. On revient alors inéluctablement aux anciennes méthodes de travail pour «faire face au plus urgent».

Enfin, le système de récompenses et de promotion en grade des agents de police n'est pas pensé pour valoriser les éléments-clés du programme *Policía 2000* que sont les policiers de proximité. Paradoxalement, les primes, la promotion dans la hiérarchie policière ou l'allocation de ressources et de matériel pour les commissariats récompensent ceux qui ont fait baisser les taux de délinquance grâce à l'arrestation ou à l'identification des délinquants. Or, les missions de prévention consistent précisément à minimiser le risque du délit. Ces dernières, moins spectaculaires, plus difficilement quantifiables, mais nécessaires pour assurer à la population un sentiment de sécurité, sont exclues de ce système de motivation.

Après de nombreuses polémiques sur l'efficacité du programme, en 2002, le directeur général de la Police a

finalement démissionné au motif d'un remaniement ministériel.²⁰ Et, bien qu'il n'y ait eu aucune autocritique publique concernant les insuffisances et l'échec du projet, on y fait de moins en moins référence. Ainsi, tandis que l'on trouve de nombreuses références à la police de proximité, à la police de quartier, considérée comme une figure propre aux polices municipales dans le Plan de lutte contre la délinquance, il n'est fait strictement aucune allusion à *Policía 2000*. Un autre projet serait d'ailleurs prêt à le remplacer.

Officiellement, le programme *Policía 2000* est actuellement poursuivi, sous sa forme et sa dénomination initiales, notamment pour ce qui est de la direction par objectifs et la motivation financière.

Le bilan mitigé de *Policía 2000* semble être le fait d'une police de proximité impulsée par le haut, qui a difficilement su s'adapter à une politique de prévention locale de la criminalité, utilisant l'expression «police de proximité» comme un concept «fourre-tout», quitte à provoquer la confusion, à la fois parmi la population et l'organisation policière, quant au véritable but poursuivi. En effet, si les priorités de la mise en œuvre des premiers projets de police de proximité, dans les années 1980, étaient l'amélioration de la qualité de la vie, des relations entre police et population et le «*problem-solving*», dans *Policía 2000*, le principal but affiché, tout comme les moyens de mesurer les résultats du programme, sont centrés autour de la question de la lutte contre le crime et de la réduction des coûts. Avec pour conséquence une mise en œuvre infructueuse sur le court terme et, à plus long terme, le risque de l'abandon de ce concept de police, faute d'avoir su le définir et en fixer les limites.

Il existe cependant une autre police de proximité, caractérisée par une politique policière focalisée de façon pragmatique sur le partage des tâches locales et la mise en œuvre de partenariats réels et suivis entre la police et les autres institutions qui ont un rôle à jouer dans la prévention des désordres urbains. C'est au niveau des polices municipales que l'on a trouvé les expériences les plus concluantes dans ce domaine.

....

(20) L'actuel directeur, Agustín Díaz de Mera y García Consuegra a été nommé en juin 2002.

Sant Boi de Llobregat ou la mise en œuvre d'une proximité territoriale et conceptuelle

....

(21) Plusieurs entretiens ont été réalisés avec Jordi Samsó et Albert Vilatarsana, respectivement inspecteur adjoint et coordinateur du service de « Sécurité publique et protection civile » de Sant Boi de Llobregat, entre février et septembre 2003, dans les locaux de la mairie et du commissariat de police municipale ainsi qu'à l'École de police de Catalogne.

À Sant Boi de Llobregat, onzième ville de Catalogne avec 85 000 habitants, située dans les environs de Barcelone, la réforme permettant la mise en œuvre d'un projet de police de proximité a commencé il y a six ans, sous la direction de Jordi Samsó, directeur des Services de la ville et intendant de police municipale.²¹ Il s'agissait de rendre la police municipale plus à même de s'intégrer à la société en lui conférant le statut de véritable interlocuteur pour la population. La réforme a commencé avec la définition de ce que l'on entendait par le terme de police de proximité : une philosophie affectant tout le corps de police dont l'élément-clé est le policier de quartier. En effet, selon Jordi Samso, c'eut été une erreur de parler à la population de « police de proximité », car cette dernière n'est ni technicienne ni théoricienne de la police mais seulement demandeuse d'un service public qu'elle connaît déjà, celui de la « police de quartier ».

La demande d'implantation d'un système de police de quartier émanant de la mairie, la définition des objectifs concrets, des priorités et des modalités de la réforme a été laissée à la charge de la direction de la police. Cette dernière a tenu compte des précédentes expériences de mise en œuvre de stratégies de police de proximité et des polémiques engendrées par l'engouement pour ce modèle après la transition démocratique. En effet, dans les années 1980, on se serait souvent limité à identifier dans un territoire donné des zones adaptées aux patrouilles à pied et à y « semer » des policiers de quartier. Ce procédé n'a que peu fonctionné faute de moyens et de technologie pour assurer le suivi de l'information.

En outre, il fallait prendre en compte le fait que, si la population veut, théoriquement, voir « plus de policiers »,

leurs fonctions disciplinaires n'emportent pas la même unanimité.

Disposer de plus de policiers sans une réorganisation préalable de l'institution n'aurait conduit qu'à renforcer l'insatisfaction de la population et des policiers eux-mêmes. Il fallait également trouver un équilibre entre un nombre suffisant de policiers et la recherche d'un appui technologique. Enfin, il ne s'agissait pas tant de donner à un policier la responsabilité d'un territoire que de créer un système d'information que les policiers puissent utiliser.

La construction d'un système d'information adéquat

La direction de la police municipale de Sant Boi a donc entrepris d'élaborer un système de codification et de classification, non seulement des délits mais aussi de toutes les autres interventions des agents de la police municipale sur le territoire. Jusqu'alors, toutes les interventions des agents de police étaient répertoriées sur papier, sans aucun système de codification.

Il a fallu deux ans pour concevoir le système d'information et une troisième année pour le consolider. Rapidement, ce dernier s'est révélé utile pour les policiers qui pouvaient apporter des réponses à la population sur des demandes concernant une intervention déterminée et, si nécessaire, transmettre plus rapidement l'information aux autres services concernés de la mairie.

La fiabilité du système d'information n'a pas été immédiate. Au tout début de l'expérimentation, il y eut quelques tâtonnements, et il n'était pas certain que tous les agents introduisaient l'information nécessaire, puis le système a été de plus en plus alimenté. Et, si dans les premiers temps, on comptait environ 300 fiches sur les interventions, après deux ans, on en dénombrait quelque 16 000, ce qui a permis d'observer des tendances, non seulement pour évaluer le nombre de délits dénoncés, mais aussi pour évaluer le nombre d'interventions réalisées à l'initiative de la police ou à la demande de la population. Il a été ainsi constaté

que la majorité des interventions relevait de l'initiative de la police, ce qui signifie que les policiers municipaux effectuent une mission préventive, qui doit être évaluée de façon positive.

D'autre part, pour que la réforme soit acceptée par les policiers, l'accent a été mis sur la communication et l'explication détaillée de toutes les décisions prises, notamment en ce qui concernait la répartition du personnel dans les services.

On a également accordé beaucoup d'importance à la formation des policiers en matière de relations avec la communauté. En effet, selon Jordi Samsó, 80 % des problèmes entre policiers et population ne seraient pas dus à une mauvaise application des procédures, mais à une mauvaise communication. Tout le personnel est donc sensibilisé à ce problème, avec un accent spécialement mis sur la formation des policiers de quartier. La première année, un cours de 120 heures a été mis en place pour toutes les personnes qui n'avaient pas reçu de formation au sein de l'École de police de Catalogne, dans le but d'homogénéiser la formation de base. Puis ce furent des cours d'une quarantaine d'heures, traitant des différents aspects des relations avec la communauté. À ce stade, les principaux problèmes rencontrés étaient le fait des cadres de la police municipale, qui n'avaient pas toujours reçu la formation initiale adéquate pour diriger leur équipe en accord avec la réforme. Ces derniers ont donc été réunis pour une formation d'environ 120 heures.

La « réinsertion » du policier de quartier au sein de la communauté

Dès la mise en œuvre de la réforme de la police municipale, on a constaté que les policiers d'un même district travaillaient plus ou moins indépendamment du policier de quartier. Il a donc été procédé à une réorganisation afin qu'à tous les niveaux, ce dernier voit son poste reconnu comme des plus importants, car il est l'agent qui connaît le

mieux son territoire. Selon Jordi Samsó, on pourrait, par analogie, comparer le policier de quartier au médecin généraliste et les autres unités de policiers à des spécialistes ; le premier détectant, de sa propre initiative ou à la suite de demandes émanant des conseillers municipaux ou des membres du conseil de quartier, un problème de sécurité particulier dans un quartier et alertant les autres policiers.

Il a également fallu introduire le policier au sein de la communauté pour qu'il soit clairement identifié comme le policier du quartier, interlocuteur privilégié auprès de la population.

Dans chacun des six districts de Sant Boi, se trouve un conseiller municipal dont le supérieur direct est le maire. Un technicien (« *Técnico dinamizador de barrio* ») travaillant dans la « maison de quartier », où exercent également les différentes entités sociales, l'assiste pour les questions relatives à la sécurité. Il est chargé de recevoir les réclamations de la population et s'entretient chaque jour avec le policier de quartier. Bien évidemment, le policier de quartier informe aussi ses supérieurs au sein de la police, ce qui permet une coordination, non seulement entre les différents services de la mairie mais aussi entre les différents policiers de quartier.

Le conseiller municipal de quartier se réunit au moins une fois par mois avec les représentants du voisinage (associations d'habitants, de commerçants, de parents d'élèves, etc.) lors du conseil de quartier. Le policier de quartier, qui a été physiquement présenté lors d'une de ces réunions, est appelé à y participer chaque fois qu'un problème concernant la sécurité est à l'ordre du jour. Il est également prévu dans le plan de communication de la réforme que les policiers se rendent d'eux-mêmes tous les trois mois dans les conseils de quartier pour rendre compte de l'état des lieux concernant la sécurité. Il en résulte une augmentation de la satisfaction de la population présente lors de ces réunions, qui se voit prise en compte, mais aussi des policiers, valorisés par cette démarche, lorsqu'un programme de police de proximité commence à porter ses fruits.

Le conseil local de sécurité (« *Junta Local de Seguridad* »), présidé par le maire, avec la participation de policiers

nationaux et de policiers municipaux, est aussi l'occasion de préparer des statistiques sur la sécurité et d'en débattre. Le matériel utilisé sert ensuite à présenter et expliquer le panorama de la sécurité dans les conseils de quartier.

Autre élément tout aussi important, souligné par le principal concepteur de la réforme, au sein de ces conseils, on explique à la population ce que fait la police pour améliorer la qualité de vie d'un quartier ou d'une ville, mais on attire aussi l'attention sur les limites de ses interventions. Il convient de « protéger » le policier de quartier, notamment en défendant sa position lors des conseils de quartier. En effet, avec l'introduction du policier de quartier, le risque est de générer des attentes très fortes auxquelles la police ne peut pas répondre. Si l'on ne rapporte pas les choses à leur juste mesure, il y a un risque d'incompréhension et de déception de la part de la population et de l'organisation policière.

Les outils opérationnels de la réforme : l'appui de la technologie

Les outils pratiques opérationnels de mise en œuvre de la réforme ont consisté en une légère augmentation et une redistribution du personnel et surtout, en l'introduction d'outils technologiques. Le personnel a augmenté de 20% (de 85 à 100 policiers municipaux), cette augmentation venant partiellement compenser une diminution des horaires des policiers en exercice. Par ailleurs, un accord a été conclu avec les syndicats, d'amélioration des salaires et de cette augmentation du personnel, en échange des changements dans l'organisation nécessités par la réforme.

Les tâches administratives ont été externalisées, notamment la centrale de communication, dirigée depuis 2001 par le personnel d'une entreprise privée, formé sous la tutelle de la police municipale. Parallèlement, en plus des services ordinaires, deux unités ont été créées au sein de la police municipale : l'unité de police de quartier (12 policiers et 2 cadres) et les unités de services spéciaux (*idem*), qui ont une mission de renfort pour les policiers de quartier, de contrôle-radars et de protection des personnalités. Les

policiers de quartier ont un horaire correspondant à celui de l'ouverture des commerces et à la plus grande présence de population dans les rues (de 8 h à 13 h et de 14h30 à 20h).

D'autre part, un système GPS de positionnement des unités sur le territoire devrait être mis en place très prochainement. Ce système ne sera pas seulement un mode de contrôle des chemins et des zones où se rendent les policiers, il vérifiera aussi l'adéquation de leur présence aux nécessités et aux demandes exprimées; enfin, il assurera en outre plus de sécurité pour le policier par un renfort immédiat s'il a besoin d'aide.

En troisième lieu, le policier de quartier doit manipuler une grande quantité d'informations pour pouvoir répondre aux demandes de la population. Il dispose donc depuis 2002 d'un ordinateur de poche (PDA) qui lui permet de disposer d'une banque de données et d'un programme détaillé de toutes les interventions qu'il doit réaliser durant la journée.

Ainsi, pour Jordi Samsó, l'usage de la technologie est non seulement compatible avec la philosophie de la police de proximité, mais nécessaire à sa mise en œuvre.

La réforme affectant la police municipale de Sant Boi est élargie depuis deux ans à tout le système d'entretien de la ville avec «l'équipe d'entretien de quartier», suivant la théorie de la «*broken window*». En effet, nombre de problèmes auxquels les policiers de proximité doivent apporter une réponse sont dus à une carence dans l'entretien de la ville, des zones vertes, de l'éclairage public, etc. Une «commission de l'entretien» a donc été créée, au sein de laquelle sont réunis tous les conseillers municipaux, le responsable de la police et le responsable de l'entretien de la ville pour traiter globalement, au sein de la mairie, des problèmes affectant la sécurité.

Un système d'évaluation qui appelle à plus de « subjectivité »

L'organe de suivi de la réforme est la branche politique, la «*Comisión de gobierno*», formée par le maire et les conseillers municipaux.

Dans un premier temps, aucun système d'évaluation n'avait été prévu. Par la suite, grâce au système de codification des délits et interventions des policiers élaboré à Sant Boi où les interventions de chaque agent sont répertoriées par genre et où le nombre d'interventions est enregistré agent par agent, ainsi que d'autres informations personnelles (telles que les heures supplémentaires effectuées; voir tableau 1), la «performance» individuelle de l'agent et le taux d'intervention général de la police pour chaque type d'intervention peuvent être comparés (voir tableaux 2 et 3). Quant à la promotion des agents, elle se fait, entre autres, d'après un rapport de leur supérieur direct, en se basant non seulement sur les procès-verbaux mais aussi sur l'ensemble des interventions réalisées par les agents.

Tableau 1 – POLICE MUNICIPALE DE SANT BOI DE LLOBREGAT, MARS 2003,
ENSEMBLE DES OPÉRATIONS PRISES EN COMPTE
POUR L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES AGENTS DE POLICE

Interventions
Interventions suivies d'une détention
Véhicules retirés par des grues
Procès-verbaux <i>subdelegation du gouvernement</i> *
Procès-verbaux infractions au code de la route
Procès-verbaux <i>Servei Català de Transit (SCT)</i> **
Incidents de travail
Heures supplémentaires

49

* Autorité du gouvernement central compétente pour sanctionner les infractions à la Ley estatal de seguridad, qui vise des délits tels que la consommation de drogues, etc.

** Service catalan de la circulation

Il serait nécessaire, selon Jordi Samsó, de modifier le système d'évaluation individuelle des agents pour prendre en compte une série d'éléments plus subjectifs (comment l'agent effectue-t-il son travail, quelles sont ses attitudes, comment représente-t-il le service?...). Chaque agent ferait l'objet d'une évaluation de la part de tous les cadres de police en relation avec lui.²² D'autres intervenants auraient un rôle à jouer dans cette appréciation, notamment les responsables politiques de chaque district (c'est notamment un bon signe quand le «Regidor de Barrio» insiste pour garder «son» policier de quartier et cela devrait être consigné et pris en compte).

....

(22) Ce système est déjà utilisé dans une autre ville de Catalogne, Mataro, dans le «Plan General d'Avaluació» des Mossos d'Esquadra.

Une «*carta de servicio*», qui permette de proposer des engagements et de vérifier leur respect par le biais d'enquêtes d'opinion a aussi été imaginée. Un système d'évaluation

Tableau 2 – INTERVENTIONS DE L'AGENT (décembre 2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Accidents de la route	62	73	41	26	39
Renforts	74	120	117	126	143
Outrage	5	5		1	2
Assistance aux personnes*	21	17	22	11	19
Rébellion	1		1		1
Secours**	61	56	34	33	38
Avaries voie publique	40	48	49	75	181
Conflits familiaux	14	7	6	8	4
Destruction et dégradation de biens	26	31	28	41	25
Infractions au code de la route	6	15	33	33	23
Plaintes	214	216	493	812	242
Drogues, infractions	3	1			
Escroqueries, faux et contrefaçons			1	1	
Vols	4	4	3	8	5
Infractions Subdel gouv.	93	59	60	36	18
Coups et blessures		2	2	2	1
Atteintes aux mœurs				1	
Incivilités	100	143	70	108	120
Détection de situations de risque	23	5	10	3	1
Prévention sécurité routière	36	41	33	65	23
Non respect d'une condamnation					1
Régulation du trafic	19	47	225	257	299
Cambriolages	10	16	16	17	13
Non codifié			4	3	2
Service de la circulation	54	92	87	113	98
Conduites suspectes	69	68	63	74	62
Total	935	1066	1397	1854	1359

••••

* Par exemple, pour une panne de voiture survenue sur la voie publique.

** Par exemple à la suite d'un accident.

50

Tableau 3 – PROCÈS-VERBAUX SUBDÉLÉGATION DU GOUVERNEMENT (statistiques 2001)

Procès-verbaux subdélégation du gouvernement 2001	Total des interventions	Nombre d'agents	Maximum procès-verbaux par agent	Moyenne	Procès-verbaux de l'agent
Consommation/possession cocaïne	101	27	12	3,7407	12
Consommation/possession hachich	440	53	69	8,3019	41
Consommation/possession stupéfiants	8	8	1	1	1
Consommation/possession autres	10	9	2	1,1111	1
Désobéissance et désordre sur la voie publique	42	22	5	1,9091	3
Insulte à agent	55	26	8	2,1154	5
Non codifié	10	9	2	1,1111	1
Possession arme blanche	126	39	11	3,2308	8
Simulation de possession d'arme	18	14	3	1,2857	1
Possession d'armes, autres	57	30	6	1,9	6
Objets/papiers trouvés	2	2	1	1	1

....

(23) Un changement politique récent étant intervenu à la mairie de Sant Boi, les résultats de l'enquête d'opinion de 2002 n'ont pas été rendus publics.

global des services de la police municipale a donc été élaboré sous la forme d'un questionnaire (voir tableau 4) qui sera soumis par téléphone à partir de 2004 aux institutions qui ont eu un contact avec la police municipale. Cette grille, qui comporte des questions sur la rapidité de réponse et le traitement de l'usager, depuis l'appel que ce dernier a effectué vers la centrale téléphonique de la police municipale jusqu'à l'intervention policière proprement dite. Chaque étape est notée sur une échelle de cinq couleurs, ce qui en facilite la lecture.

Selon l'enquête de satisfaction, réalisée par la mairie auprès des citoyens tous les quatre ans, dont les derniers résultats publics datent de 1998²³, la police « a la moyenne »,

Tableau 4 – PROJET DE GRILLE D'ÉVALUATION GLOBALE DE LA POLICE MUNICIPALE
PAR LE BIAIS D'ENQUÊTES TÉLÉPHONIQUES AUPRÈS DES INSTITUTIONS ENTRÉES EN CONTACT AVEC ELLE

Date:	Intervention:		Agents:		
Age :	- de 25 ans	25-34 ans	35-44 ans	45-59 ans	+ de 60 ans
Quand vous avez appelé la police municipale, l'opérateur a décroché	En moins de 20 secondes	20-30 secondes	Occupé la première fois	Occupé 2 fois	Plus de 2 fois
Les opérateurs vous ont traité de façon polie, cordiale et correcte	Totallement d'accord	D'accord		Pas d'accord	Pas du tout d'accord
Après votre appel, les agents se sont présentés	En moins de 6 min	6-12 min	12-18 min	18-30 min	Plus de 30 min
Vous estimatez que les agents se sont présentés	Très rapidement	Rapidement	Normalement	Tard	Très tard
Les agents ont été cordiaux et corrects avec vous	Totallement d'accord	D'accord		Pas d'accord	Pas du tout d'accord
Les agents ont montré de l'intérêt pour votre problème	Totallement d'accord	D'accord		Pas d'accord	Pas du tout d'accord
Les agents ont essayé de le résoudre ou vous ont informé de ce qu'il fallait faire	Totallement d'accord	D'accord		Pas d'accord	Pas du tout d'accord
Evaluez de 1 à 10 l'intervention des agents					
Evaluez de 1 à 10 le service rendu par la police municipale					
Comment pensez-vous que nous pouvons améliorer notre service ?					

Légende:  5 : Domaine d'excellence  4 : Domaine de qualité  3 : Domaine critique
 2 : Domaine de «non qualité»  1 : Domaine de «non qualité» avec de grandes déficiences.

avec une note de 5,4 sur 10.²⁴ Cependant, concernant l'évaluation des changements accomplis, il reste, selon Jordi Samsó, encore beaucoup de choses à faire, notamment sur les thèmes des attitudes, de l'usage de la technologie et de l'amélioration du rendement. On ne peut cependant accélérer cette réforme, car il convient que chacun des changements impliqués par la réforme structurelle et technologique soit assimilé et «digéré» par les policiers.

....
(24) *Ayuntament de Sant Boi, Enquestes de satisfacció, Metra Seis, 1998*

Conclusion Pour une mise en œuvre locale de la police de proximité

En comparant les éléments constitutifs de *Policía 2000* et ceux de la réforme mise en œuvre à Sant Boi de Llobregat, il apparaît que les deux programmes présentent nombre d'instruments communs pour atteindre les objectifs stratégiques préétablis, notamment l'accent mis sur l'informatisation et la coordination des données, l'usage des nouvelles technologies, la formation et la communication, l'organisation de réunions régulières pour analyser l'évolution du programme ainsi que le rapprochement des policiers de quartier avec la population en renforçant les liens avec ses institutions représentatives, notamment les conseils de quartier. Ainsi, à l'exception de la motivation financière, innovatrice et propre à *Policía 2000*, au niveau de la conception, ces programmes sont loin d'être fondamentalement antinomiques. Ce qui n'est d'ailleurs pas un hasard, le directeur de la police nationale, Juan Cotino Ferrer, ayant voulu traduire les mesures qu'il avait mises en œuvre avec succès lorsqu'il était le directeur de la police municipale de Valence.²⁵

Il convient par conséquent de s'interroger sur la mise en œuvre de ces programmes de police de proximité. Actuellement, si l'analyse du fonctionnement de tels programmes ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur «ce qui fonctionne» ou non dans le cas espagnol, on

....
(25) PIN ARBOLEDAS (J.R.), 1999.

entrevoit cependant certains éléments de réponse, notamment l'importance de l'échelle de leur mise en œuvre.

En effet, les nécessaires décentralisation et «débureaucratisation» qui vont de pair avec ce type de programmes posent beaucoup plus de problèmes à mettre en œuvre au niveau national.

Au contraire, l'échelle locale facilite largement la collaboration entre la police municipale et les autres services municipaux. Et, grâce au contact quotidien entre mairies et citoyens, le lien entre police municipale et police de proximité est évident, ce qui constitue une motivation d'importance pour ces administrations. Dans le cas des expériences les plus avancées de mise en œuvre «réflexie» d'une stratégie de police de proximité au niveau municipal, l'évaluation par la population et les autres services en relation avec cette dernière est facilitée par le «retour» direct vers la mairie ainsi que par une mise en œuvre plus aisée des enquêtes de satisfaction à cette échelle.

Parallèlement, la déclinaison de la police de proximité à l'échelle locale permet une plus grande adaptabilité des critères de mise en œuvre de la philosophie générale aux différents environnements. En effet, une ville industrielle est différente d'une ville touristique, de même qu'un quartier central l'est d'un quartier périphérique d'une même ville. Et la police est confrontée à des communautés très diverses, qui sont non seulement caractérisées par des contextes culturels et socioéconomiques distincts, mais ont également des priorités et une conception de l'ordre différentes. Il apparaît donc que, même à l'échelle d'une seule ville, il est difficile d'appliquer une politique unique et homogène. Si les lignes directrices des stratégies de prévention peuvent être identiques, la réponse policière à un problème spécifique doit être adaptée au contexte local.

De nombreuses avancées en matière de sécurité publique ont été menées à bien par les polices locales. De fait, les premières expériences de police de proximité en Espagne sont entreprises dans le domaine des polices municipales²⁶ et de nombreux documents officiels évoquent ces dernières en tant que références pour le modèle de police de proximité. En effet, ces dernières, grâce à leur

....

(26) On fait référence en l'occurrence à celles que mit en œuvre la mairie de Madrid en 1981.

capacité d'auto-organisation, ont su utiliser des systèmes qui ont été ensuite exportés au niveau national, notamment le programme *Policía 2000*.

Il existe aussi une certaine revendication de la part des policiers qu'ils soient municipaux, nationaux, ou autonomiques, pour une division des tâches de la police sur le territoire, la police locale ou municipale se chargeant des missions liées à la police communautaire, auxquelles elle s'adapte plus facilement, les polices nationales ou autonomiques gérant principalement des missions d'investigation et de répression. Cette division permettrait une performance accrue du travail policier, tout en facilitant l'évaluation à l'échelle locale, avec des critères adaptés au milieu.

À l'heure de penser, d'exécuter et d'évaluer les stratégies de proximité, l'importance du facteur local dans les politiques de prévention de la délinquance ressort ainsi de façon évidente.

■ **Audrey RABOT**

Chercheur associée, École de police de Catalogne

B I B L I O G R A P H I E

- BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.) (dir.), 2003, «Connaitre la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° hors-série.
- CANTERO (S.), 1997, «La Policía de proximidad ya camina», *Policía*, n° 159.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, *Barómetros* 1999 à 2002.
- DÍAZ-PINTADO MORAELA (P.), 2000, «Policía 2000: ventana al futuro», *Policía* n° 144, enero.
- FERRET (J.), MAFFRE (P.), 2000, «L'usage de la notion de police de proximité en Espagne : indice d'une mutation inachevée», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier», n° 39, premier trimestre.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICIA, Dirección general de la policía, 1999, *La Policía auditada*, document interne.
- MONJARDET (D.), 1995, *Évaluer, certes, mais quelle police?*, Colloque sur l'évaluation de la performance policière, Montréal.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD PUBLICA, 2002, *Programa Policía 2000 : El final de un invento o el fracaso de una operación*, Boletín del Instituto de Estudios de Seguridad y Policía, n° 9, enero.
- PEREZ PEREZ (J.M.), 2001, «La policía de proximidad en España», Revista de Documentación del Ministerio de Interior n°12, enero-marzo.
- PIN ARBOLEDAS (J.R), 1999, *How is a change process organised? Leadership The Spanish «Cuerpo Nacional de la policía Case»*, IESE, Madrid, octubre.
- SILVERMAN (E.B.), 2002, «El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York», Revista Catalana de Seguretat Pública, n°10, junio.

Cet article se propose de rendre compte des recherches effectuées en matière de police de proximité aux Pays-Bas. Avant d'aborder le problème de l'impact d'une stratégie de police de proximité, il décrit l'organisation du système policier hollandais sans la compréhension duquel il est difficile de suivre les évolutions qui se sont déroulées durant les dernières décennies jusqu'aux réformes en cours aujourd'hui. À partir des recherches déjà effectuées, il examine les résultats des différentes évaluations des politiques de police de proximité, en termes d'effets externes et internes et discute de la pertinence des indicateurs disponibles.

L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas

La tentation du « prêt-à-chiffrer »*

par Kees van der VIJVER, Olga ZOOMER

Comme dans plusieurs autres pays européens, l'idée d'une police de proximité est devenue le credo de la police aux Pays-Bas. Chacune des vingt-cinq forces de police régionales du pays sans exception a mis en œuvre une forme ou une autre de police de proximité. À ce jour, aucun chef de police ne songerait à remettre totalement en cause l'utilité d'une telle politique dans son secteur; ce qui ne signifie pas pour autant que la notion de police de proximité ne soit pas contestée. Au contraire, les effets des politiques de police de proximité et le rôle du policier dit «de proximité» sont, par exemple, âprement discutés. Pendant de nombreuses années, ces discussions se sont concentrées sur les moyens d'améliorer la police de

••••(*) Le présent article est tiré de la contribution néerlandaise au projet «Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe» réalisé en 2002-2003 dans le cadre du programme OISIN-II de la Commission européenne.

proximité. Depuis les deux dernières années cependant, ce débat s'est déplacé et remet aujourd'hui en question l'existence même d'une police de proximité.¹ Ce retournement est principalement du au fait que, depuis quelques années, les stratégies de prévention adoptées en matière de sécurité publique aux Pays-Bas ont perdu du terrain par rapport à d'autres stratégies plus répressives et disciplinaires. Pour le gouvernement actuel, la police devrait moins se consacrer à la prévention et à la résolution de conflits, et s'orienter davantage vers des programmes «d'arrestation et de détention», de «tolérance zéro» ou vers d'autres stratégies plus radicales, et si possible avec des résultats mesurables. Les plus radicaux considèrent aujourd'hui qu'une politique de police de proximité n'est pas assez dure et n'est plus une réponse adaptée aux besoins de la société. Les positions antagonistes, entre ceux qui «croient» en une police de proximité et ceux qui la «critiquent», ont stimulé les recherches sur les résultats obtenus par les polices de proximité afin de déterminer s'il s'agit ou non, d'une stratégie susceptible d'améliorer la sécurité publique.

Au cours de la longue histoire de la police de proximité aux Pays-Bas, les chercheurs se sont généralement attachés à définir la notion de «proximité» et la manière dont des stratégies «de proximité» sont conçues, organisées et mises en œuvre. Une attention particulière a également été accordée au rôle des agents de police de proximité au sein de l'organisation policière, leurs responsabilités, leurs liens avec les autres unités de police, leurs relations avec des partenaires extérieurs, etc.² Les effets des politiques de police de proximité sur la criminalité ou l'insécurité, n'ont pas été autant étudiés – essentiellement parce que l'exercice est très difficile. Les liens entre les moyens (les stratégies de police de proximité) et les fins (réduction du nombre de crimes commis et amélioration du sentiment de sécurité) sont très complexes³. Cette complexité est renforcée par le fait que le concept même de police de proximité, tout comme ses objectifs sont souvent définis de manière abstraite et imprécise, au point que certains ont même avancé l'idée qu'une police de proximité ne devrait pas être évaluée⁴.

Avant d'aborder le problème de l'impact d'une stratégie de police de proximité, il convient d'abord de décrire

....

(1) Ce débat ne se limite d'ailleurs pas à la police de proximité. Un système comparable, nommé Justice de proximité (*«Justice in the quartier»*), existe dans le domaine judiciaire. Le ministre de la Justice a avancé l'idée qu'il serait peut-être mieux de se débarrasser de ce système pour des raisons budgétaires. Aujourd'hui, ce point est débattu au Parlement qui, jusqu'à ce jour, a souvent souligné l'importance d'une Justice de proximité.

....

(2) BEUMER (R.J.) et al., 1997; KLERKS (P.) et al., 1997; ZOOMER (O.), et al., 2002.

....

(3) BROER (W.) et al., 1987; ZOOMER (O.) et al., 2002, op. cit.

....

(4) BAYLEY (D.), 1994.

l'organisation du système policier hollandais. Sans un minimum de connaissances de ce dernier, il est en effet difficile de suivre les évolutions qui se sont déroulées au cours des dernières décennies. Nous analyserons ensuite l'histoire des politiques de police de proximité aux Pays-Bas, leur organisation actuelle et les réformes en cours. Dans un troisième temps, à partir des recherches déjà effectuées, nous examinerons les résultats des différentes évaluations des politiques de police de proximité, en termes d'effets externes et internes. La pertinence des indicateurs d'efficacité et celle des résultats obtenus, tout comme les évolutions plus récentes de la notion de police de proximité pourront alors être discutées.

La police aux Pays-Bas

Depuis le début du XIX^e siècle, l'ordre public aux Pays-Bas a toujours été une affaire locale. Dans chaque municipalité le maire est la personne responsable de celui-ci et il contrôle ou – comme cela se dit plus couramment – a « autorité sur » les forces de police présentes dans sa municipalité pour tout ce qui concerne sa garantie. À part le maire, un autre personnage officiel détient également une autorité sur la police. Comme dans la plupart des pays européens, c'est le procureur qui est responsable de l'application de la loi pénale et a donc aussi autorité sur la police pour tout ce qui concerne le respect des lois. Le maire est responsable devant le Conseil des élus de la communauté pour sa politique d'ordre public, tandis que le procureur est (par le biais de l'organisation hiérarchique du Conseil des procureurs) contrôlé par le ministre de la Justice, lequel doit justifier de sa politique devant le Parlement national.

Puisque ordre public et respect des lois coïncident souvent, le maire et le procureur doivent coopérer lorsqu'ils font usage de leur autorité sur la police. Avec le chef de la police locale leurs actions se déroulent dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler des conseils tripartites. On pourrait caractériser cette instance comme l'organe définissant la politique de la police au niveau local.

Cependant, il n'y a pas que l'autorité sur la police qui, depuis des années, ait un fort ancrage local. Entre la Deuxième Guerre mondiale et le début des années 1990, l'orientation locale de la police était également liée au fait que les municipalités de plus de 25 000 habitants⁵ possédaient leurs propres forces de police. Cela signifiait que l'administration de la police locale était également entre les mains du maire.⁶

Lorsqu'on retrace l'histoire des politiques sécurité aux Pays-Bas, il devient évident que le rôle du gouvernement central a, depuis longtemps, été plutôt limité : les pouvoirs du ministre de l'Intérieur et ceux du ministre de la Justice s'exerçaient, comme on le dit souvent, à distance. Par exemple, lorsque des problèmes d'ordre public deviennent trop importants pour les maires, le ministre de l'Intérieur peut centraliser le pouvoir de police. Certaines autres affaires administratives sont également gérées à un niveau national, tels les effectifs de police, le montant des salaires, l'octroi des armes et des uniformes.⁷

Ce système a été profondément modifié par la loi de 1993, qui a mis fin à la séparation entre l'État et les forces de police municipales. Depuis avril 1994, les forces de police s'organisent autour de vingt-cinq forces régionales de police. Cela a engendré une importante concentration organisationnelle et fonctionnelle et une centralisation du pouvoir. Néanmoins, il n'y a pas de rupture majeure avec le passé, dans la mesure où l'autorité sur la police reste du ressort des maires et des procureurs. Les forces régionales sont des entités légales indépendantes pouvant prendre de nombreuses décisions sans qu'il y ait d'intervention de la part du gouvernement central. Les maires et les procureurs ont toujours leur mot à dire lorsqu'il s'agit de prendre des décisions mais, à cause de la centralisation, leur marge de manœuvre s'est quelque peu rétrécie ; il semble qu'elle se réduira encore dans les années à venir.⁸ Aujourd'hui, c'est le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice qui élaborent des objectifs nationaux pour la police. À partir de cette année, des « contrats » entre les ministres et les forces de police devront être passés, ces derniers déterminant les activités de la police et les objectifs à atteindre.

....

(5) Plus tard, ceci fut élargi à 40 000 car trop de nouvelles municipalités engendraient la création de trop de forces locales de police, trop onéreuses. Il fut donc rapidement interdit de créer de nouvelles forces de police et, en 1993, le système des forces de police régionales fut introduit (*cf. ci-dessous*).

....

(6) Les plus petites municipalités étaient sous la responsabilité de la Police nationale ce qui n'empêtrait pas sur l'autorité de police du maire et du procureur. Ces derniers conservaient leur autorité sur la police nationale lorsque celle-ci se trouvait sur leur « territoire ».

....

(7) Les ressources de la police ont toujours été fixées par le budget national. Les villes dotées d'une force de police municipale recevaient un versement du ministère de l'Intérieur.

....

(8) Nombre sont ceux qui prévoient la fin du système des forces régionales de police et s'attendent à ce que les Pays-Bas soient dotés, dans un proche avenir, d'une seule et unique force de police nationale.

L'histoire de la police montre clairement que, bien que le pouvoir décentralisé ait été amoindri ces dernières années, les politiques d'ordre public ont été dès l'origine orientées localement. De cette orientation spécifique, il résulte une évolution plurielle de ces politiques de sécurité aux Pays-Bas. Notamment, chaque municipalité était libre d'instaurer sa propre stratégie et donc politique de police de proximité, favorisant ainsi le développement parallèle de diverses formes de police de proximité. D'un côté, les chefs de police et les maires se sont montrés prêts à apprendre et à s'inspirer des idées des uns et des autres offrant des solutions nouvelles ou intelligentes. De l'autre, ils ont refusé de recopier ces idées telles quelles, invoquant les «particularités» de leur municipalité. Aussi, si des tendances générales se dégagent, de grosses différences peuvent subsister dans les évolutions des politiques de police de proximité conduites par les différentes forces de police. Comme nous le montrerons, il n'existe pas de modèle unique et dominant de police de proximité. En effet, la mise en place de la police de proximité est encore balbutiante et aucun «modèle» arrêté de politique de police de proximité n'est considéré par tous comme étant le meilleur. Les nouvelles formes de criminalité, les nouveaux besoins de la société et les nouveaux dispositifs managériaux ont amené chaque force de police locale à s'adapter à des facteurs internes et externes en mutation constante.

L'histoire de la police de proximité Les îlotiers

L'histoire de la police aux Pays-Bas montre qu'il convient de distinguer trois types de police de proximité. Peu après la Deuxième Guerre mondiale, les forces de police ont commencé à instaurer le système de l'ilotage, et, durant les années 1960 et 1970, cette stratégie s'étendit rapidement. En 1975, à peu près 50% de toutes les forces de police

avaient adopté une forme ou une autre d'ilotage⁹. Les îlotiers étaient des agents travaillant seuls dans leurs quartiers. Ils n'étaient contraints à aucune patrouille réactive ni à des missions d'investigation criminelle. Leur rôle consistait à résoudre les conflits locaux, à être «les yeux et les oreilles» du reste de la police, à assurer une surveillance, à résoudre des problèmes qui autrement pourraient s'aggraver, à faire un travail de prévention, etc. Faire respecter la loi ne représentait qu'une partie seulement de leurs tâches quotidiennes. En cas d'incidents, un travail de médiation était le plus souvent considéré comme une meilleure réponse qu'une action plus répressive. D'une manière générale, les îlotiers n'appréciaient pas particulièrement leur rôle de maintien de l'ordre mais leurs supérieurs souhaitaient qu'ils jouent un rôle dans des stratégies plus répressives en encourageant, par exemple, les contraventions ou l'établissement de rapports aux unités d'investigation criminelle. À part l'îlotier, la police en uniforme des années 1960 et 1970 était composée de patrouilles réactives (brigades d'intervention suite à des appels d'urgence) et de patrouilles de prévention. Tous les agents de police pouvaient être déployés sur la base d'un projet spécifique ou d'une approche orientée vers la résolution de problèmes.

La police par équipes de quartier

Le système de l'ilotage était une forme de police de proximité se limitant à une fonction spécifique de police; le reste de l'organisation n'était aucunement affecté. Cela changea avec l'introduction, aux Pays-Bas, d'équipes de quartier. C'est le groupe chargé du Projet d'organisation structurelle (POS) qui, dans son rapport de 1977, intitulé «*Une police en mutation*», introduisit le système de l'équipe de quartier. Cette nouvelle politique était présentée comme le nouveau concept – mieux: comme le nouveau paradigme – amené à remplacer dans les plus brefs délais le système policier traditionnel, jugé par trop bureaucratique et par ailleurs largement critiqué. Le système policier traditionnel (ilotages, patrouilles préventives, patrouilles réactives et unités d'investigation criminelle) montrait «trop de

....

(9) Centrale Politie Surveillance Commissie, 1979.

....

(10) En relisant les rapports du POS aujourd’hui, il est intéressant de remarquer, qu’à l’époque, les discussions sur les réformes possibles de la police ne portaient pas sur le contrôle «efficace» de la criminalité mais sur des problèmes nettement plus corporatistes. Changer la police était censé lui apporter plus de légitimité car les citoyens assimileraient inéluctablement tout changement à une amélioration !

visages» au public et était trop bureaucratique et pas assez orienté vers les citoyens.

Il revenait aux équipes de quartier de changer la donne en se fixant comme première mission de rendre à la police sa légitimité. Les concepteurs du POS espéraient que si la police remplissait sa mission au plus près du public et considérait le citoyen comme un «client» qu’il fallait servir, la satisfaction des citoyens augmenterait et la police serait mieux comprise. D’après les concepteurs du POS, cela contribuerait à une plus grande légitimité de la police.¹⁰

Mais comment les équipes de quartier pouvaient-elles atteindre de tels objectifs? Les équipes étaient chargées d’accomplir toutes les tâches policières de routine, sur un territoire relativement limité, 24 heures sur 24. Il était demandé aux citoyens de s’adresser à leur équipe locale pour toutes les affaires de routine: appels, investigations criminelles ou problèmes d’ordre public. Les équipes devaient patrouiller dans leur secteur de manière préventive, en voiture, à vélo ou à pied. Chaque policier était censé être formé pour répondre à toutes les facettes de son travail policier. Il devait être capable de mener une investigation criminelle, de jouer un rôle de médiateur, de faire respecter la loi, de résoudre les conflits, de répondre aux appels, etc, ce qui était dénommé «intégration des tâches». Afin de rendre cette intégration possible, une intégration organisationnelle était également exigée. L’unité d’investigation criminelle, l’ensemble des policiers en uniforme et quelques autres unités de police plus petites étaient donc fondus en une seule et unique organisation: les «équipes de quartier», où chaque policier était en mesure de prendre en charge l’ensemble de ces tâches. Chaque équipe de quartier était composée de vingt à trente agents. Dans les zones urbaines plus complexes, leur nombre allait de quarante à soixante et, dans les zones très difficiles, les équipes pouvaient être composées d’une centaine d’agents.

Les équipes de quartier furent introduites avec succès au sein de certaines forces de police, comme dans les villes de Haarlem et d’Amsterdam. Dans d’autres cas, cette réforme n’a pu être appliquée, sa mise en œuvre s’avérant impossible. De nombreuses forces de police de l’époque préféraient une

adaptation du système des équipes de quartier qui exigeait moins «d'intégration» (plus proche de l'organisation traditionnelle de la police et de ses spécialisations). Par exemple, certaines penchaient pour une spécialisation partielle des équipes ou possédaient des patrouilles réactives fonctionnant séparément. Ces «équipes de police basées» ne sont pas du tout considérées comme des formes de police de proximité car elles ressemblent bien trop à une politique de police «traditionnelle».

La police de secteur

Le développement le plus récent en matière de police de proximité est l'introduction d'une stratégie née dans les années 1990: celle dite du «policier de secteur». Tout comme les îlotiers, les policiers de secteur ont l'habitude de travailler de façon autonome dans leur quartier. Mais, contrairement aux îlotiers, ils font partie intégrante de la police et ont des responsabilités différentes. En effet, leur rôle est d'organiser la sécurité de leur quartier en coopération avec les partenaires sociaux et avec le soutien des autres unités de police.

Le concept de policier de secteur est donc fondé sur les mêmes bases théoriques que celui de la police par équipe; et le rapport «*Une police en mutation*» a été, une fois de plus, la source conceptuelle de ce tournant stratégique. Cette nouvelle manière d'exercer le métier de policier a en partie constitué une réaction à la réorganisation, en 1994, de la police en vingt-cinq unités régionales et à son redéploiement national qui fit perdre à de nombreuses localités rurales leurs agents, au bénéfice des zones urbaines plus touchées par le crime. Mais, même dans les zones urbaines, où l'anonymat de la police posait déjà problème avant cette réorganisation, la réforme de 1994 fit virtuellement disparaître la police aux yeux des citoyens.

Le mécontentement du public et des gouvernements locaux face à la «distance» dont faisait preuve la police, associé à un intérêt politique croissant pour une sécurité plus centrée sur le «social», la qualité de vie dans les

quartiers ainsi que sur le développement d'une approche « pluri-organisationnelle » des problèmes locaux de sécurité, ont constitué un climat social et politique favorable aux réformes préconisant une plus grande intégration de la police au sein de la société. En effet, la coopération entre la police et les partenaires locaux constitue un autre aspect essentiel de la police dite « de secteur ». La sécurité est définie comme une « responsabilité collective » concernant les individus, les organisations et les institutions tels que les OPHLM, les organismes d'assistance sociale, les entrepreneurs, les centres commerciaux, les bénévoles, les chefs d'établissements secondaires et les patrons de pubs.

Contrairement aux équipes de quartier, la méthode des policiers de secteur s'est largement généralisée. Chaque force de police aux Pays-Bas a mis en œuvre une forme ou une autre de police de secteur. Mais pourquoi les chefs de police dotés d'équipes de quartier n'ont-ils pas conservé leurs équipes existantes au lieu de se tourner vers une police de secteur ? Le principal inconvénient des équipes de quartier était la difficulté de mettre en œuvre une véritable intégration des tâches. Il n'était pas facile de faire en sorte que chaque policier soit effectivement capable de faire le même travail que ses collègues ; et de nombreux responsables déclarèrent qu'un minimum de spécialisation était exigé. Par conséquent, les nouvelles équipes se développèrent rapidement dans la même direction que les organisations traditionnelles de la police et les citoyens se plaignirent des mêmes inconvénients que ceux de l'ancienne structure. Grâce à un mélange d'équipes de police et d'agents basés sur des territoires précis, les avantages des deux systèmes précédents étaient préservés et de nombreux inconvénients évités.

Le concept de « police de proximité »

Nous venons de décrire les trois principales formes de police de proximité aux Pays-Bas. Mais cela n'explique pas

pour autant la notion de « police de proximité ». En réalité, ce concept est fondé sur l'exemple des États-Unis, qui a fourni de nombreux exemples de politiques policières où l'accent avait notamment été mis sur les notions de « prévention », de « résolution de problèmes » et étaient plus particulièrement orientées vers les besoins et les priorités locales¹¹. Aux Pays-Bas, comme aux États-Unis, la politique de police de proximité possède deux versions conceptuelles. D'aucuns voient la police de proximité comme une stratégie de sécurité publique parmi d'autres. Cependant, l'opinion dominante conçoit les politiques de police de proximité comme une manière fondamentalement différente de faire la police, une véritable rupture paradigmique par rapport aux formes traditionnelles de police. La police par équipe et la police de secteur ont été introduites comme de nouveaux paradigmes aux Pays-Bas. En effet, ces stratégies sont fondamentalement différentes de celle des îlotiers traditionnels, pour lesquels la police de proximité ne représentait qu'une partie du travail. Cependant, dans la réalité quotidienne de certaines forces de police, les différences entre l'ilotage, le travail en équipe de quartier ou le travail par secteur sont souvent ténues. Par exemple, les policiers de secteur accomplissent principalement leur travail seuls, dans un quartier déterminé. Ce qui rejoint dans une certaine mesure le travail de l'ilotier traditionnel. Pourtant, d'autres forces de police ont réussi à professionnaliser la fonction de policier de secteur. R.J. Beumer¹² définit cette nouvelle profession ainsi :

« La politique de police de proximité est à la fois un choix stratégique et une forme organisationnelle. Elle concerne les tâches de base des policiers de secteur et s'exerce auprès des citoyens, à l'intérieur d'un territoire géographique déterminé. Elle est mise en œuvre par des agents de police ou des groupes permanents d'agents dont la responsabilité est individuelle. L'objectif principal étant d'améliorer la sécurité et la qualité de vie. Et, pour atteindre ces objectifs, le policier de proximité doit connaître son quartier et réciproquement être connu de ses résidents. Ce travail policier doit s'accomplir à une petite échelle et grâce à une politique en accord avec la communauté locale. Les policiers de proximité sont disponibles, reconnaissables,

....

(11) SKOGAN (W.G.) et al., 1997.

....

(12) BEUMER (R.J.) et al., 1997,
op. cit.

individuellement responsables et cherchent à résoudre eux-mêmes les problèmes. Les policiers de proximité sont chargés d'organiser la sécurité dans leur quartier, en coopération avec les partenaires extérieurs pertinents et les autres unités de la police. Les chefs d'équipe, les instances régionales et la police toute entière sont chargés de faciliter cette tâche.»

De cette définition, trois aspects essentiels de la police de proximité (de secteur) apparaissent :

- Un aspect *géographique* : les unités de police travaillent sur de petits territoires géographiquement limités et requièrent ainsi une organisation décentralisée ;
- Un aspect de *proximité* : la distance physique et sociale entre la police et les citoyens doit être réduite, la police doit être visible et connue de tous en étant disponible et d'un abord facile ;
- Un aspect *d'engagement* : les policiers doivent se consacrer aux résidents et à leurs problèmes. Ils doivent savoir ce qui se passe sur leur territoire, quels sont les problèmes considérés comme graves, etc. Cela implique une transformation des relations entre la police et la population. En effet, les citoyens ne sont ni de simples informateurs ni des «clients» dont les besoins doivent être satisfaits par une action policière adaptée. Ils sont de véritables partenaires de la police et, comme elle, responsables de la sécurité de leur quartier.

Pour résumer, la police de proximité aux Pays-Bas fait référence à une approche dont l'échelle géographique est réduite et à une manière spécifique de travailler qui la distingue nettement de la police dite « traditionnelle ». C'est une approche qui met l'accent à la fois sur la prévention et sur la recherche de solutions durables à des problèmes existants : le policier de proximité, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux, détermine, sur la base de sa connaissance du quartier, quelles actions policières sont les plus nécessaires.

En ce qui concerne les objectifs de police de proximité, la recherche aux Pays-Bas n'a conçu aucune adaptation aux objectifs de base de la police en général. Bien que la police

de proximité soit différente de la police traditionnelle, ses buts ultimes sont les mêmes: une meilleure sécurité publique. À part améliorer cette sécurité en réduisant le taux de criminalité (ou le taux de victimisation) et l'insécurité, une politique de police de proximité est censée améliorer la qualité de vie dans les quartiers et accroître la satisfaction de la population envers le travail policier.

Des objectifs secondaires, généralement perçus comme plus spécifiques à une politique de police de proximité – tels que l'intégration de la police au sein de la société et les activités de prévention d'agents de police de proximité («voir et être vu») – ne sont que des moyens pour atteindre un même but: la sécurité. Ils représentent toutefois des objectifs en soi, qu'il serait possible d'atteindre en étant visible et facile à aborder (grâce à des patrouilles pédestres ou, à un autre niveau, à la consultation et à la coopération avec des partenaires externes).

De fait, la police de proximité est souvent perçue comme «une nouvelle manière de faire la police», se devant d'en-glober toutes les facettes de l'activité policière – du moins telles qu'elles sont définies par l'idéologie sous-jacente au concept. Mais en réalité le concept de police de proximité est un concept bien flou et sujet à différentes interprétations. Les buts affichés sont souvent imprécis. Par conséquent, le lien entre une politique de police de proximité et ses objectifs apparaît fondamentalement vague et difficile à établir clairement.

68

Évaluer la police de proximité

Quelques remarques préliminaires sur les méthodes d'évaluation

De manière générale, il a été difficile de prouver l'efficacité d'une politique policière, bien que l'évaluation de pratiques policières bien définies, limitées dans le temps et

....

(13) SHERMAN (L.W.) 1997.

l'espace et leur impact sur un problème précis ait pu être constaté¹³. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la notion de police de proximité n'est pas «une action policière bien définie» et ses objectifs n'ont rien de spécifique. Cela rend forcément difficile l'évaluation d'une politique de police de proximité. En même temps, dès lors que les politiques et les citoyens deviennent de plus en plus exigeants et que la police n'est plus considérée comme une organisation qui doit se concentrer sur des tâches précises mais désormais s'attacher à atteindre des résultats précis, il est devenu essentiel d'établir l'efficience des stratégies policières et, pour ce qui nous concerne, celle des politiques de police de proximité.

De plus, les difficultés inhérentes à la définition même de l'impact d'une politique policière (ou plus particulièrement celle d'une politique de police de proximité) s'accroissent lorsqu'on tente de mesurer l'écart entre la théorie et la pratique. Evidemment, avant qu'une réforme puisse être évaluée, elle doit être mise en œuvre. La question est alors de savoir si les transformations souhaitées ont effectivement eu lieu; c'est-à-dire, si les forces de police existantes ont adapté leurs politiques, leurs organisations et leurs méthodes de manière à ce que le travail policier soit effectivement en accord avec les principes de base d'une politique de police dite «de proximité». Les études sur les équipes de quartier et sur la police de secteur ont démontré que toute mise en œuvre est un processus long et difficile¹⁴. Lorsqu'une évaluation est effectuée trop tôt, il y a de fortes chances que les enquêteurs ne mesurent pas tant l'impact de la réforme que la capacité (ou l'incapacité?) des forces de police à mettre en œuvre les transformations souhaitées. On rencontre également des problèmes spécifiques, liés à l'essence même des politiques de police de proximité, lorsqu'on évalue la mise en œuvre de réformes de police de proximité. Par exemple, un des principaux objectifs de la police de proximité est la prévention d'actes délictueux et la résolution de problèmes qui, laissés sans réponse, donneraient lieu à des crimes. Lorsqu'une stratégie de police de proximité se révèle être un succès, certains crimes ou problèmes n'ont plus lieu. Le problème qui se

....

(14) BROER (W.) 1982;
ZOOMER (O.) et al., 2000,
2002, *op. cit.*

pose alors à l'évaluateur est qu'il est impossible de mesurer ce qui n'a pas eu lieu. L'efficacité réelle d'une politique de police de proximité est donc difficile à prouver. La seule solution à cet enjeu théorique serait de concevoir une évaluation sous la forme d'expérimentations strictement contrôlées. Ces dernières sont cependant complexes à réaliser dans des situations de vie quotidienne.

Un autre aspect important de la police de proximité est la coopération avec d'autres instances qui, comme elle, sont également à la recherche de solutions pour prévenir ou lutter contre le crime. Ce qui signifie que, lorsqu'une baisse de la criminalité est effectivement constatée, il est difficile d'évaluer la contribution de chaque partenaire. Enfin, les taux de criminalité dans les petites localités peuvent fluctuer énormément et ne peuvent pas être simplement interprétés comme les conséquences de l'action policière. Il faudrait pouvoir confirmer ces résultats avec d'autres données issues de sources différentes comme par exemple les témoignages des personnages clés du quartier étudié.

L'accroissement de la demande des politiques et des citoyens pour une police capable d'atteindre des objectifs précis, le fait que la police fonctionne elle-même aujourd'hui «par objectifs» et non plus «par tâches», le besoin de mesurer les effets sur la criminalité et l'insécurité deviennent encore plus pressants. Pourtant, une somme importante de travaux de recherche sur différents types de police de proximité existe déjà (bien que la plus grande partie ait surtout été élaborée pour étudier certains aspects organisationnels de la police plutôt que pour mesurer son impact externe).

L'impact sur l'organisation

Les premières études sur les îlotiers se sont déroulées dans les années 1970 et ont été menées par la police elle-même¹⁵. La première étude indépendante, publiée en 1980, chercha à analyser les dysfonctionnements de la politique de l'ilotage¹⁶. Elle a donné lieu à un rapport

....
(15) Ces études furent souvent menées par des étudiants de l'École de police des Pays-Bas. Lire, par exemple, HUIJSMANS (P.) 1973; WEEINK (E.) 1975.

....
(16) BASTIAENEN (J.), 1980.

« *L'ilotier: le serviteur de deux maîtres* », dont le titre faisait référence à la position inconfortable des îlotiers qui, à mi-chemin entre la police et les citoyens, ne pouvaient servir simultanément et de manière satisfaisante ni les uns ni les autres. Ce rapport s'appuyait sur des entretiens avec des îlotiers, leurs collègues (surtout des agents du Département d'investigation criminelle (CID) ou d'autres unités en uniforme) et des personnes « ressources » présentes dans l'environnement de travail des îlotiers. Il s'avéra qu'à cette époque du moins, les îlotiers n'étaient pas pris très au sérieux par leurs collègues de la police. Le fait d'être affublés de surnoms (« animateur social » ou « infirmier de proximité ») semble indiquer qu'ils n'étaient pas considérés comme des agents de police « à part entière » en dépit du fait qu'ils accomplissaient des tâches que personne d'autre au sein de la police n'avait envie de remplir. Ils étaient donc (malgré eux) marginalisés. Conscients également que la masse d'informations, parfois confidentielles, qu'ils possédaient sur leurs quartiers pouvait être mal utilisée, les îlotiers ne coopéraient pas toujours de bon gré avec les autres services de police. Rapporter aux agents du CID risquait d'ébranler une « position de confiance » qu'ils avaient construite localement. Par conséquent, les îlotiers étaient critiqués par leurs collègues qui jugeaient incorrect le fait que ces derniers se placent « du côté de la communauté et non de la police ». Pour leur part, les citoyens, ne remerciaient pas pour autant les îlotiers pour cette attitude. Ils considéraient qu'ils faisaient bien leur travail mais critiquaient l'isolement des îlotiers qui « ne pouvaient faire face aux vrais problèmes ». Même leur intégrité professionnelle était mise en doute par les citoyens, qui soutenaient que « chacun sait où ils boivent leur café »¹⁷. De telles études ont eu un impact certain sur les transformations initiées ensuite dans l'organisation de la police et plus particulièrement sur l'introduction des équipes de quartier.

....

(17) BASTIAENEN (J.), 1980,
op. cit., 1981.

Alors que le système de l'ilotage s'insérait relativement facilement dans l'organisation existante de la police, l'introduction des équipes de quartier exigeait une transformation profonde de la culture, du travail, de la communication

entre les différents services de la police, de leurs rapports de coopération et enfin de leur gestion interne.

Parmi les transformations apportées par l'introduction des équipes de quartier figurent, entre autres : la réorganisation des forces de police en équipes géographiquement décentralisées, leur déspecialisation et l'intégration des tâches collectives, la réduction de la pyramide hiérarchique et par conséquent, la remise en cause de valeurs traditionnelles telles que les différences de statuts entre « généralistes » et « spécialistes ». Les agents du CID pouvaient désormais être nommés dans des équipes en tant « qu'agents généraux de proximité ». Au-delà d'une mobilisation de l'ensemble de l'organisation, la réforme exigeait un fort investissement personnel de la part de chaque policier. Le risque d'échec était donc considérable. Ainsi, certaines forces de police refusèrent d'appliquer la réforme à cause des problèmes de mise en œuvre qu'ils avaient rencontrés, comme par exemple dans la ville de Delft, qui pourtant fut la première à tenter une organisation par équipe de quartier.¹⁸ Dans un premier temps, le processus de réforme fut initié de façon purement expérimentale dans une partie seulement de la ville. Ce n'était qu'en cas de réussite que l'expérience devait être généralisée à l'ensemble des secteurs de la ville. Mais une résistance à la réforme se développait peu à peu, au fur et à mesure que la coopération avec les autres unités diminuait et que l'information n'était plus partagée. Les agents du CID allèrent même jusqu'à déprécier publiquement le travail d'investigation criminelle des agents intégrés dans les équipes¹⁹. La tension entre les différentes unités de la police s'accrut, jusqu'à ce qu'au bout d'une année, il fut mis un terme à l'expérience²⁰. Lorsque, entre 1983 et 1985 une autre force de police – celle d'Haarlem, une ville à l'ouest d'Amsterdam – introduisit les équipes de quartier, cette initiative fut accompagnée d'une évaluation qui s'avéra la plus complète en matière de police de proximité aux Pays-Bas. La mise en œuvre des équipes fut entamée dans trois secteurs, chaque changement étant suivi d'évaluations internes et externes. Les premières mesures furent effectuées à trois moments spécifiques : peu avant le début du processus de mise en œuvre, un an, puis trois ans après le début du projet.

....
(18) Delft est une ville située à l'ouest des Pays-Bas avec, à l'époque, sa propre force municipale de police.

....
(19) DE JONG (M.L.J.) 1983.
....
(20) BROER (W.) 1982, *op. cit.*

Dans le but de préparer les policiers au processus de transformation, de gros efforts furent engagés pour gagner un soutien interne. C'est ainsi que, juste avant le lancement du projet, 70 % des agents se déclaraient en faveur des réformes. Un an plus tard, ce nombre était descendu à 59 %. Au bout des deux ans, il avait chuté à 33 %. Comme à Delft, les problèmes soulevés furent le manque de main-d'œuvre, de communication entre équipes de quartier, et entre ces équipes et les autres unités, la surcharge de travail (due à la décentralisation) et le manque d'expérience pour remplir les tâches auparavant dévolues au CID. En fait, si le chef de la police de Haarlem n'avait pas fait pression pour que la réforme soit maintenue, elle aurait été abandonnée dès les premiers rapports négatifs. Dans de nombreuses autres forces de police, les critiques apportées au fonctionnement des équipes de quartier, ont encouragé l'instauration de formes plus « diluées » d'équipes de quartier où toute notion « d'intégration » avait, en fin de compte, purement et simplement disparu.

Lorsque dix ans plus tard, la police de secteur fut adoptée comme la nouvelle forme de police de proximité, les forces de police prirent le temps de bien former leurs agents, en soulignant son idéologie sous-jacente, avant de lancer véritablement le processus de réforme. Aucune des études relatives à la police de secteur ne s'est penchée sur les résistances éventuelles à la réforme, mais nous savons que le processus a été initié à la base pour ensuite être généralisé à tous les niveaux hiérarchiques²¹. Ceci semble démontrer que parmi les officiers de terrain, il existait déjà un certain enthousiasme pour ce type de police de proximité. Etant donné que les changements organisationnels étaient limités et que le travail de la plupart des agents restait plus ou moins le même, il y avait peu de raisons à une forte opposition; néanmoins cette idée ne faisait pas l'unanimité. Aujourd'hui, les plus sceptiques envers une politique de police de secteur sont les agents du CID qui ne prennent pas en compte le fait que les policiers de secteur connaissent bien leur quartier et ont souvent des informations très utiles à fournir²².

....

(21) KLERKS (P.), 1997, *op. cit.*

....

(22) ZOOMER (O.), à paraître.

La mise en place d'une police de secteur s'est avérée être un processus lent, en partie parce que la meilleure manière d'organiser une telle politique n'est pas forcément la plus évidente, et aussi parce que construire une «infrastructure» favorisant les relations et la communication entre les policiers de secteur et les autres unités de la police prend un certain temps. De plus, il n'y a rien qui puisse ressembler à une quelconque situation «idéale». Chaque force de police a choisi une structure organisationnelle différente et a suivi son propre parcours, rendant difficile toute comparaison des évolutions respectives²³.

Pour l'heure, la plupart des forces de police ont choisi d'intégrer les policiers de secteur au sein d'équipes de policiers «ordinaires» (c'est-à-dire, travaillant sur un territoire plus étendu) ou de les faire travailler avec plusieurs équipes à la fois mais en les rendant individuellement responsables d'un quartier précis (ou avec un ou deux autres collègues, responsables d'un territoire plus large).

En ce qui concerne l'activité policière, le travail en équipe et le travail par secteur ont des implications différentes. La police par équipe a été mise en place dans une tentative d'intégration des tâches (en d'autres termes tous les membres d'une même équipe devaient accomplir, plus ou moins, les mêmes tâches avec le soutien éventuel d'unités spécialisées). D'autre part, les policiers de secteur n'ont pas les mêmes tâches que les policiers ordinaires. Bien qu'il soit clairement dit qu'ils doivent être en mesure de remplir les devoirs «traditionnels» des policiers (afin qu'ils ne deviennent pas, comme les îlotiers avant eux, des «travailleurs sociaux»), leur tâche spécifique est «d'organiser la sécurité» dans leur quartier. Cela signifie qu'ils doivent travailler en coopération avec d'autres instances et encourager les citoyens à travailler main dans la main avec la police pour régler les problèmes d'insécurité dans leur quartier. Au sein de la police, ils ont en général un rôle de coordinateur des activités policières pour leur quartier. Ils peuvent réclamer le soutien des autres policiers si nécessaire. Bien entendu, les nouvelles tâches des policiers de secteur n'ont pas été totalement définies, mais selon une étude récente²⁴, en effet, l'activité des policiers de secteur est différente de celle des policiers ordinaires: ils passent une grande partie

....

(23) ZOOMER (O.), et al., 2002, *op. cit.*

....

(24) STOL (W.), à paraître.

....

(25) RECKMAN (P.) 1996;
TOENDERS (N.), et al., 2002.

de leur temps à patrouiller dans leur quartier, à garder un contact avec les riverains, à résoudre des problèmes ou à faire un travail de médiation. Ils encouragent aussi l'autonomie du secteur en matière de sécurité²⁵ ce qui les amène à consacrer une bonne partie de leur temps à consulter les divers partenaires externes pour les encourager à prendre les mesures de sécurité qui s'imposent ou à trouver des solutions aux problèmes récurrents. Ces activités exigent des compétences et une formation particulières.

Maintenant que les policiers de secteur sont reconnus comme étant des professionnels, il est généralement admis qu'ils ont besoin de nouveaux types de direction et de management. Les modèles hiérarchiques traditionnels de direction doivent être remplacés par des modèles plus professionnels dans lesquels les chefs d'équipe ont un rôle consultatif et de facilitation.

L'introduction de politiques de police de proximité a profondément transformé la police, au point de considérer qu'elle a eu des effets internes. Cependant, ces transformations peuvent aussi être considérées comme des conditions nécessaires pour qu'une réforme soit considérée comme mise en œuvre. Ces effets sont donc les indicateurs du succès (ou de l'échec) de la mise en œuvre d'une réforme. Mais comme les forces de police ont mis en pratique de manière différente les politiques de police de proximité, il est difficile de savoir par ce biais avec certitude si cette réforme a réellement été mise en œuvre.

L'impact sur le quartier

....

(26) Pour une description détaillée des résultats de cette enquête, lire VIJVER (K. van der), 1999. Cet article a été traduit en français et publié dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°39, 2000.

Hormis des études sur le processus de mise en œuvre ou sur les transformations organisationnelles engendrées par l'introduction des équipes de quartier, seules quelques études ont véritablement tenté de mesurer l'impact externe d'une stratégie de police par équipe de quartier. Une de ces études, concernant Haarlem, démontre que le travail des équipes de quartier a eu des effets positifs²⁶, qui ont été confirmés à plusieurs reprises, par des enquêtes auprès des citoyens ou encore par des entretiens avec les «personnes

ressources» des quartiers étudiés. La «victimation», l'insécurité et les problèmes liés à la criminalité dans le quartier ont diminué alors que la population déclarait être plus satisfaite de l'action de la police et se montrait plus coopérative en signalant spontanément des méfaits constatés. Dans les quartiers réputés «difficiles» on parvenait aux mêmes constats²⁷. Les «personnes ressources» ont confirmé que les changements remarqués avaient un lien avec l'activité de la police. Bien que la création de nouvelles équipes ait automatiquement amené la création de nouveaux postes de police, le fait que les agents soient effectivement plus en contact avec les riverains a certainement joué un rôle important. Une autre découverte intéressante est que les citoyens ont déclaré regretter leur îlotier. Bien qu'ils se soient auparavant plaints du fonctionnement de l'ilotage avant la mise en œuvre des équipes de quartier, ils regrettent aujourd'hui «le seul agent qui était toujours disponible». Apparemment, les réformes de politique policière et les pratiques quotidiennes telles qu'elles apparaissent dans les résultats de recherches (*cf. supra* les études de Bastiaenen et Vriesema) ne mènent pas toujours au résultat escompté (la satisfaction des citoyens). Néanmoins, les résultats positifs obtenus à Haarlem ont encouragé d'autres forces de police à introduire, une politique de police par équipe.

Les effets externes de l'activité de la police de secteur n'ont pas donné lieu à des recherches approfondies. Dans notre étude, menée sur quatre forces de police²⁸, l'impact sur la sécurité dans les quartiers concernés était un des points étudiés. Contrairement à l'étude menée à Haarlem, il n'a pas été possible de créer les conditions d'une recherche quasi-expérimentale car des stratégies de police de secteur avaient déjà été largement introduites dans la police. Il a donc été impossible de comparer la situation avant et après que les changements aient eu lieu ou de comparer des secteurs expérimentaux avec des secteurs «traditionnels». En utilisant différentes méthodes de recherche (analyse des données existantes fournies par des enquêtes auprès des citoyens, enquête sondant les résidents

....

(27) BROER (W.), et al., 1987,
op. cit.

....

(28) ZOOMER (O.), et. al.,
2002, *op. cit.*

des quartiers concernés, entretiens avec des agents de police et avec des partenaires extérieurs), quelques effets pouvaient être constatés mais non l'impact sur la sécurité. Cependant, il est apparu clairement que les taux de criminalité des différents quartiers sont restés plutôt stables entre 1993 et 2001, bien qu'il pouvait y avoir des changements spectaculaires certaines années (sans qu'un rapport avec l'introduction d'une police de secteur puisse être établi). Il en est allé de même pour le degré de satisfaction des citoyens envers la police dans son ensemble, tel qu'il a été mesuré par des sondages locaux. Selon les années, le fonctionnement de la police a été jugé « passable » et aucune amélioration n'a pu être observée, qu'il serait possible d'attribuer à une activité de police de secteur. Bien entendu, les changements consécutifs à l'introduction d'une politique de police de secteur sont davantage perçus par ceux qui ont des contacts réguliers avec la police, que par les citoyens dans leur ensemble. Les meilleurs résultats sont donc issus des entretiens avec les partenaires externes. Selon ces sources, la police de secteur a contribué à ce que la police soit plus accessible et abordable. Elle a également permis de renforcer la coopération avec les partenaires externes. De façon générale, les partenaires externes avaient un avis favorable sur la police, et plus particulièrement sur les policiers de secteur et ils déclaraient que les agents connaissent les problèmes spécifiques des quartiers et les personnes qui les causent («ils savent de quoi ils parlent»), tiennent leurs promesses et répondent rapidement et à bon escient aux problèmes posés²⁹.

....

(29) VIJVER (C.D. van der 1993; ZOOMER (O.), et al. 2002, *op. cit.*

....

(30) DE HAAN (W.J.M.) et al. 2001; INT' VELT (C.J.E.) et al., 2003.

Parce que les policiers de proximité affrontent mieux les problèmes de leurs quartiers, le risque de voir ces problèmes s'aggraver est plus faible et la violence est, par conséquent, réduite. De plus, les citoyens préfèrent les policiers de secteur aux agents «ordinaires». Cela est également vrai pour les jeunes des quartiers dits «à problèmes»³⁰. L'importance d'une police de proximité ou d'une police proche de la population est également confirmée par le fait que la fermeture d'un commissariat dans un secteur particulier a un effet négatif sur le sentiment de sécurité des riverains et sur l'appréciation qu'ils ont de la police: les

résidents de ces secteurs se sentent moins protégés et en conséquence leur confiance en la police et en la politique du gouvernement décroît³¹.

....

(31) GUNTHER MOOR (L.G.M)
et al., 1996.

Conclusion : des indicateurs traditionnels inadaptés

La mise en œuvre de politiques de police de proximité a été largement étudiée, à la fois sur le terrain et de manière plus théorique. Beaucoup d'informations ont d'ailleurs été produites sur les différentes manières de mettre en œuvre une police de proximité, sur la manière dont travaillent les policiers de proximité, et, dans une moindre mesure, sur l'impact d'une politique de police de proximité sur la vie d'un quartier. Pour les citoyens, l'importance d'une police proche d'eux, disponible et abordable est également reconnue. Ceci ne semble pas être une lubie passagère des citoyens mais joue un rôle important dans leur perception de la sécurité. Les personnes qui sont en contact régulier avec la police (lors de consultations, par exemple) évaluent aussi de façon plus positive les politiques de police de proximité que les autres stratégies policières.

Pourtant, hormis les résultats obtenus à Haarlem, il n'y a pas de preuves scientifiques laissant supposer qu'un effet particulier en matière de taux de criminalité puisse être attribué à la présence d'une police de proximité (en particulier dès qu'il s'agit de police de secteur). En général, les enquêtes de victimation (tel que le «National Citizen Police Monitor», enquête nationale bi-annuelle sur l'opinion des citoyens sur la police ou encore d'autres enquêtes au niveau local) ou les enquêtes faites dans des quartiers précis sont les instruments utilisés pour jauger les performances de la police. Les informations habituellement fournies par ces sondages ou enquêtes sont globalement: le taux de «victimisation», de plaintes, le nombre de contacts pris avec la police, le niveau de satisfaction et de confiance accordée à la police et le nombre de problèmes rencontrés par les citoyens dans leur quartier. Mais lorsque de tels

instruments sont utilisés pour mesurer l'impact d'une politique de police de proximité leur pertinence est douteuse. Ceci pour plusieurs raisons. La plus importante est probablement le fait que les liens entre une politique de police de proximité et la sécurité d'un lieu sont bien trop complexes pour être mesurés par un instrument aussi grossier qu'une enquête d'opinion.

Pour bien cerner la valeur ajoutée d'une politique de police de proximité d'autres indicateurs de sécurité sont donc nécessaires. Des outils adaptés permettraient de constater à quel point la police a réussi à intégrer la société, si elle est effectivement connue dans les quartiers, si elle coopère activement avec des instances externes afin de prévenir et de lutter contre le crime; et enfin, si elle contribue effectivement à la résolution des problèmes locaux. Des données sur ces critères peuvent être fournies par des «personnes ressources» informées sur la vie du quartier ou par des partenaires externes à la police mais en contact régulier avec elle. Ces informateurs seraient en mesure de dire comment les performances de la police se sont améliorées.

À l'heure actuelle, l'idée même de la pertinence d'une police de proximité est sérieusement remise en question. Bien que certains effets positifs des politiques de police de proximité soient admis, et malgré le fait que le niveau général de la criminalité ait diminué récemment, les instances politiques et la population ont exprimé leur désir de voir des stratégies policières plus répressives doublées de résultats concrets. Arrêter les criminels est considéré comme la toute première tâche de la police. En d'autres termes, les autorités civiles et les instances politiques au niveau national soulignent aujourd'hui l'importance d'une politique de tolérance zéro, de mesurer le taux d'éluïcation, de recentrer le travail policier sur «les tâches fondamentales de la police». De ce point de vue, une politique de police de proximité est indéniablement «le mauvais symbole» pour la société à l'heure actuelle. Il faut cependant admettre qu'il n'y a aucun fondement scientifique solide permettant d'étayer l'idée que de telles stratégies permettraient effectivement de faire reculer le crime. Le fait qu'il soit aisément de brandir des taux d'éluïcation et des

nombres de cas portés en justice (et donc d'offrir des réponses toutes faites aux citoyens) ne devrait pas pour autant exagérer l'importance de ces critères dans l'évaluation du succès d'une politique de lutte contre le crime.

■ **Kees van der VIJVER**

IPIT – université de Twente

Olga ZOOMER

IPIT – université de Twente

B I B L I O G R A P H I E

BASTIAENEN (J.), VRIESEMA (J.), 1980, *Wijkagent: diender van twee meesters*, The Hague, Staatsuitgeverij.

BASTIAENEN (J.), VRIESEMA (J.), 1981, *Een kwestie van aanpak: de wijkagent zet de politie op het kruispunt van twee wegen. Eindnota in het kader van het onderzoek naar wijksurveillance*, Amsterdam, Stichting ITOBA.

BAYLEY (D.), 1994, *Police for the Future*, New York/Oxford, Oxford University Press.

BEUMER (R.J.), KAVELAARS (M.J.B.), KRUSSINK (M.), 1997, *Gebiedsgebonden politiewerk; een verkenning*, The Hague, Ministry of the Interior.

BROER (W.), 1982, *Een wijkteam dat moest wijken. Analyse van een vastgelopen wijkteamexperiment in het Delftse politiekorps*, The Hague, Ministry of the Interior.

BROER (W.), SCHREUDER (C.C.), VAN DER VIJVER (K.), 1987, *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*, The Hague, Ministry of the Interior.

Centrale Politie Surveillance Commissie, 1979, *De wijkagent bij de Nederlandse politie*, The Hague.

GUNTHER MOOR (L.G.M.), PEETERS (J.), 1996, *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers*. Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

HAAN (W.J.M. de), VAN DER LAAN (A.M.), NIJBOER (J.A.), 2001, «Escalatierisico's bij openbare ordeverstoringen. Een onderzoek naar de relatie tussen politie en jongeren in de Oosterparkbuurt in Groningen en het Overtoomseveld in Amsterdam na ongeregeldheden in 1997-1998», The Hague, *Politia Nova*, n° 2.

HENDRIKSEN (R.), 2000, *Gebiedsgebonden politiezorg uit de nood. Een onderzoek naar het spanningsveld tussen noodhulp en gebiedsgebonden politiezorg*, Apeldoorn, Nederlandse Politie Academie.

HES (J.), 2001, *Recht doen aan de buurt*, Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

HORN (J.), 1989, *Veranderingen bij de politie*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

HORN (J.), COZIJNSEN (A.J.), HEIJDER (A.), 1989, «Politie in wijkteams: een succesvolle organisatieverandering?», *In Bestuurswetenschappen* 43/5 (295-310).

B I B L I O G R A P H I E

- HUIJSMANS (P.), 1973, *Verhouding politie-publiek toegespitst op het instituut wijkagent*, Apeldoorn, Nederlandse Politie Academie.
- IN 'T VELT (C.J.E.), STOL (W.Ph.), KLERKS (P.P.H.M.), FOBLER (H.K.B.), VAN TREECK (R.J.), DE VRIES (M.), 2003, *Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regio-korpsen*, Zeist, Kerckebosch.
- JONG (M.L.J.) de, 1983, *Recherche en wijkteam*, Schipluiden.
- KLERKS (P.), ZOOMER (O.J.), 1997, *Gebiedsgebonden politiezorg; basis voor vernieuwing?*, The Hague, Eysink Smeets en Etman.
- PUNCH (M.), VIJVER (K. van der), ZOOMER (O.), 2002, «Dutch "cop": developing community policing in The Netherlands», *In Policing*, vol. 25, n° 1 (60-79).
- Projectgroep Organisatie Structuren, 1977, *Politie in Verandering*, The Hague, Ministry of the Interior.
- RASPE (A.), 1996, *De impuls van sociale zelfredzaamheid. Ervaringen van wijkagenten en opbouwworkers*, Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- RECKMAN (P.), 1996, *Van onder op. Werkboek Methodiek Sociale Zelfredzaamheid*, Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- SHERMAN (L.W.), MILTON (C.H.), KELLY (Th. V.), 1973, *Team policing: seven case studies*, Washington.
- SHERMAN (L.W.), et al., 1997, *Preventing Crime. What works, what doesn't, what's promising*, Washington, National Institute of Justice.
- SKOLNICK (J.), BAYLEY (D.), 1986, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, New York, The Free Press.
- SKOGAN (W.G.), HARTNETT (S.M.), 1997, *Community policing, Chicago Style*, New York, Oxford University Press.
- TOENDERS (N.), MEIJER (R.), GUNTHER MOOR (L.), VAN DE LEUR (W.), VAN DER VIJVER (K.), 2002, *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- VIJVER (C.D. van der), 1990, «Community-policing: een overzicht», in ELIAERTS (C.) et al. (ed), *Politie in beweging*, Antwerpen, Kluwer en Deventer, Gouda Quint.
- VIJVER (C.D. van der), 1993, *De burger en de zin van strafrecht*, Lelystad, Koninklijke Vermande.
- VIJVER (C.D. van der), 1999, *Proximity policing. Developments in The Netherlands*, Enschede, Twente University.
- VIJVER (C.D. van der), 2000, «La police de proximité aux Pays-Bas: le cas de la ville de Haarlem», in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les dilemmes de la proximité», n° 39, premier trimestre.
- VIJVER (C.D. van der), SCHREUDER (C.C.), 1984, *Organisatieverandering politie Haarlem, het externe onderzoek: de evaluatie*, Vierde interim-rapport, The Hague, Ministry of the Interior.
- WEENK (E.), 1975, «De wijkagent/rayonagent», in *Tijdschrift voor de Politie*, 3-8 and 27-34.
- ZOOMER (O.J.), GEURTS (P.G.M.), HEEL (L. van), 2000, *Gebiedsgebonden politiezorg*, The Hague, Ministry of the Interior.
- ZOOMER (O.J.), GEURTS (P.G.M.), VIJVER (C.D. van der), 2002, *De gebiedsgebonden zorg als uitdaging*, The Hague, Ministry of the Interior.

Cet article présente une métá-analyse des recherches menées depuis quinze ans sur la police de proximité en France. Celle-ci permet d'abord d'exposer cinq certitudes concernant l'évaluation de ce type très particulier de police : la polysémie du concept de proximité, les dangers d'un management par le chiffre, la double signification de la notion d'impact, le piège de la notion de « bonnes pratiques » et la dimension trompeuse de celle de résistance au changement. Malgré cela, la recherche évaluative sera toujours tributaire de deux incertitudes majeures : la « boîte noire » policière et le jugement politique, ce qui nous fait dire qu'il existe ainsi au moins deux évaluations, une évaluation technique et une évaluation politique de la police. En conclusion, cet article s'ouvre sur une perspective nouvelle en soulignant l'émergence silencieuse d'une culture de l'évaluation au sein du ministère de l'Intérieur.

Évaluer la police dite de proximité ?

Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises

par Jérôme FERRET

Entre la « police » dans son acception historique de police de tranquillité publique (stabilisée institutionnellement en France sous le terme de police de proximité depuis 1999) et l'évaluation, les choses n'ont jamais été réellement simples. On pourrait aller jusqu'à dire, la mort dans l'âme, que la police de la rue est, par définition, réfractaire à toute idée d'évaluation, l'institution policière se jouant assez facilement des regards indiscrets sur sa performance en détournant habilement le regard de l'observateur trop curieux. Pour autant, malgré la précarité des relations entre cette forme de police

de régulation des problèmes quotidiens et la «méthode» évaluative, organisées autour de l'hypothèse caricaturale pression policière=baisse du crime, des recherches françaises ont essayé de mesurer plus finement les impacts des différentes stratégies dans ce domaine engagées en France depuis vingt ans et, ensuite, relevé des régularités ordonnant silencieusement l'introduction du changement dans l'organisation policière. Ce sont ces certitudes et incertitudes entourant les lois de fonctionnement et d'évaluation de la police du quotidien que nous voudrions présenter ici sous la forme de considérations volontairement générales¹. En matière de «police de proximité», il n'est sans doute pas possible et vraisemblablement pas souhaitable d'être trop dans la préconisation de solutions «clés en main» à caractère universel. Le travail de police de proximité est un objet contrasté, en constante évolution et donc non standardisable. Aussi, son évaluation requiert-elle non pas une méthodologie mais des méthodologies adaptées aux configurations locales constamment renouvelées. Dans ce sens, elle constitue un véritable défi à l'évaluation.

84

Les certitudes

La polysémie de la notion de police de proximité

La question de l'évaluation de la police de proximité est d'abord à relier à l'histoire de la recherche sur la police et aux relations qui se sont nouées entre pouvoir politico-administratif et monde scientifique français. Dès les débuts des années 1980, des partenariats vont se mettre en place qui vont présider à la construction du concept même de police de proximité se situant au carrefour de deux volontés: une volonté de mener des recherches scientifiques sur l'institution policière et une volonté politique de réformer cette dernière.

On assiste d'abord à l'importation du concept de *community policing* au sein de cercles essentiellement

....

(1) Les conclusions générales présentées ici constituent une synthèse des recherches réalisées en France depuis vingt ans essentiellement financées par l'INHESJ. Ces développements empruntent des éléments à la discussion générale de quatre équipes européennes engagées dans un programme Oisin-2 financé par la Commission Européenne en 2002-2003 et intitulé «Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe». Nous remercions les deux chercheurs français du CERSA (CNRS – université Paris-II) Frédéric Ocqueteau et Dominique Monjardet pour leurs contributions et leurs interventions tout au long de ce projet.

....

(2) Pour toutes les productions sur la police et la justice dans les années 1980, cf. la base de données du CESDIP : <http://www.msh-reseau.prd.fr/> et les sommaires de la revue *Déviance et Société* ainsi que les premiers numéros de la revue *les Cahiers de la Sécurité Intérieure* et notamment le numéro de 1992 consacré aux systèmes policiers comparés.

scientifiques. Ces discussions ont pris corps dans une série de rencontres scientifiques organisées et animées par deux chercheurs pionniers dans les recherches françaises sur la police : René Lévy et Dominique Monjardet qui, de 1985 à 1990, assurent un séminaire dans le cadre du réseau européen Groupe européen de recherche sur les normativités (GERN). Pendant cette période de cinq ans, celui-ci a réuni périodiquement, pour une journée, les principaux chercheurs travaillant sur les questions policières en Europe. À notre connaissance, il n'existe pas véritablement de publication générale, mais beaucoup de débats ont donné lieu, après ces rencontres et discussions scientifiques, à des articles dans une série de revues criminologiques². Ce fut un lieu d'échange et de circulation de connaissances qui a été probablement important pour la diffusion du concept de *community policing*. À ces rencontres, il faut ajouter de nombreuses missions d'échanges scientifiques entre des chercheurs français comme D. Monjardet, F. Ocqueteau ou R. Lévy et des centres de recherches nord américains comme le CICC de Montréal et Jean-Paul Brodeur, le centre de Criminologie de Toronto et Clifford Shearing et Philipp Stenning ou des chercheurs comme Westley Skogan à Chicago. Il faut ici souligner le rôle de passeur de chercheurs comme Brodeur qui fut la tête de pont entre les recherches anglo-américaines sur le *policing* et notamment le *community policing* et l'espace scientifique français et plus spécialement le CESDIP/GERN et plus tard l'INHESI. Ces transferts de savoirs ne se sont pas effectués mécaniquement et il n'y a pas eu de « copiage aveugle ». Tous les chercheurs travaillant sur la police et la justice en France sont allés confronter leur objet aux recherches américaines que ce soit D. Monjardet pour la police communautaire, F. Ocqueteau pour le *private policing* ou de jeunes chercheurs comme Hugues LaGrange ou S. Roché pour le sentiment d'insécurité.

Dans la marche de cette élaboration théorique naît une première traduction institutionnelle : rétrospectivement, ce qui ressemble le plus à la première élaboration d'un projet de police de proximité avant la réforme officielle et nationale de 1999, c'est une forme première de déclaration

doctrinale élaborée par la Fédération autonome des syndicats de police (FASP) en 1987 dans le cadre de son congrès annuel sur « Territorialisation et transparence ». La FASP, qui était alors le syndicat dominant avant d'imploser quelques années plus tard, joua un rôle essentiel de co-gestion des affaires policières avec les administrations centrales du ministère de l'Intérieur. Par cette position de partenaire obligé des destinées des policiers en France, elle a rempli un double rôle en participant, à la fois, à la construction d'un mode de gestion extrêmement corporatiste des conditions matérielles de travail des policiers mais, aussi et surtout, à l'élaboration d'une politique policière, qui trouva son expression à son congrès de 1987. Ceux qui rédigent le programme de la FASP à ce moment-là intègrent un triptyque composé des notions de « territorialisation ; partenariat ; transparence ». Pour être plus précis, ce n'est pas la FASP qui construit cette doctrine. Elle se contente de l'adopter. Celle-ci est rédigée par un petit groupe dont Jean-Marc Erbès, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, directeur de l'IHESI entre 1989 et 1993, est le *leader*³. On se trouve ici en face d'un exemple unique de liaison entre, *grossost modo*, un groupe de hauts fonctionnaires modernisateurs, une équipe d'intellectuels du CNRS qui, par ses travaux de traduction des classiques anglo-saxons naturalise les recherches sur les questions policières et des syndicats policiers réformateurs. Cette coalition de cause ne perdurera pas : immédiatement après la parution de ce rapport de 1987, la FASP commence à entrer en crise structurelle. Mais, un message fort reste : la revendication par le principal syndicat policier, très représentatif des gardiens et gradés (qui, à l'époque, étaient encore en fédération avec les commissaires) d'une volonté et d'un projet réformateur de la Police nationale. On trouve ici l'expression d'une volonté de mettre sur pied et d'engager une réforme d'ensemble, dont les linéaments, territorialisation, partenariat et projet de service, constitueront ultérieurement les piliers de la police de proximité.

Ce concept apparaît, en fait, comme la concrétisation institutionnelle d'une trilogie, discutée dans les années 1980, composée des notions de territorialisation, projet de

....

(3) Les rédacteurs de cette doctrine étaient Jean-Marc Erbès, premier directeur de l'IHESI en 1989, J.-J. Gleizal, professeur de Droit public à l'université de Grenoble, D. Monjardet, chercheur au CNRS et A. Sibille, commissaire et futur directeur de la formation régionale à l'IHESI.

....

(4) DONZELOT (J.), *et. al.*,
1991.

....

(5) JANKOWSKI (B.), 1993,
p. 209-230.

service et diagnostic local de sécurité. La première notion donna lieu à la réforme avortée de la départementalisation en 1991 alors que le projet de service fut, lui, mis en œuvre en 1988 et le concept de diagnostic local de sécurité discuté entre l'IHESI et la DIV dès 1990⁴. On sait aussi, par les travaux de Barbara Jankowski⁵, que la notion de proximité commence à apparaître dans les discours officiels dans les années 1988-89, même si le terme « police de proximité » s'impose plus tard. En amont, dans les années 1983-84, pour qualifier le travail et les missions de la police urbaine qui relèvent de la police de proximité, on parle plutôt de lutte contre la petite délinquance avec, comme remède, des mesures comme l'intensification de la présence policière sur la voie publique et l'ilotage. À partir de 1988, on parle de plus en plus de « police au quotidien », de « sécurité dans la vie quotidienne » et de la nécessité, pour les services de police, de se rapprocher de la population. À cette époque, la police est conçue comme un outil de « proximité sociale » ou encore de « gestion de proximité ». On retrouve plus tard cette idée de co-production dans le Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité de 1995, comme si le gouvernement et le ministre de l'Intérieur de l'époque, Charles Pasqua, avaient souhaité officialiser ce concept avant les élections présidentielles de 1995. Ces trois notions de projet de service, territorialisation et diagnostic d'une situation locale s'incarnent dans les programmes des Contrats locaux de sécurité en 1997 et de police de proximité en 1999 après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1997.

La police de proximité est donc dès l'origine de son importation une traduction aléatoire de la notion de « *community policing* ». Cette forme doctrinale peut désigner des pratiques policières très différentes en réalité, pouvant aller d'une police répressive sur le mode « tolérance zéro » à une police très axée sur les techniques de prévention et de relation avec des publics. Il convient de prendre en compte cette palette de définitions avant d'engager toute évaluation de l'impact potentiel d'une stratégie dite de police de proximité sur un territoire donné. Comme expression remarquable de cette indétermination, il n'existe

aucun consensus, que ce soit chez les intellectuels, les policiers, ou les politiques sur la signification du mot «proximité» ou, plus largement du verbe «rapprocher». «Rapprocher» signifie-t-il, rendre la police plus accessible au citoyen et attentive aux problèmes que ce dernier rencontre? Ou bien «rapprocher» revêt-il un sens plus sophistiqué: le policier deviendrait non pas simplement un mandataire mais un travailleur du savoir et un spécialiste de son territoire qu'il analyserait précisément pour engager une politique policière avec d'autres partenaires⁶. Ainsi, pour bien faire, avant toute évaluation, il convient de mettre à plat la définition pratique de la stratégie policière à évaluer en recensant précisément les techniques professionnelles réellement mises en œuvre. Cela implique nécessairement que l'évaluateur dépasse les représentations classiques et notamment professionnelles de la police de proximité. En effet, les policiers ont globalement tendance à valoriser le plus naturellement du monde un supposé «vrai travail policier» (la répression des actes délictueux) et à dévaloriser un «faux travail policier» (la prévention, le «social»). L'évaluateur ne peut rester prisonnier de ce manichéisme structurant les représentations professionnelles policières de la dite police de proximité. Moyennant quoi, le passage par le terrain doit nous aider à saisir précisément la définition locale de la police de proximité en soulignant la tonalité plus ou moins répressive qui lui est donnée.

Un rapport, écrit par un spécialiste de l'ilotage policier, illustrait déjà ce dilemme en dressant pour l'IHESI une nouvelle réflexion sur la police de proximité, à partir de l'observation de trois commissariats couvrant des communes choisies par la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dans le département de l'Essonne à l'automne 1998: Grigny, Les Ulis, Sainte-Geneviève-des-Bois, un an avant le lancement de la réforme des commissariats territorialisés de 1999, période profondément affectée par des innovations organisationnelles permettant à l'auteur de dépeindre une «institution en mouvement»⁷. Dans ce travail, Christian Mouhanna observa plusieurs modalités vécues d'ilotage, qui demeurait en 1998 encore la seule concrétisation réelle

....

(6) Jean-Paul Brodeur a souligné la confusion qu'induit une traduction trop générale du concept de *community policing*: on confond souvent *community policing* et *problem solving policing* qui sont deux philosophies policières très différentes *in BRODEUR* (J.-P.), 2003, p. 206.

....

(7) MOUHANNA (C.), 1999; MOUHANNA (C.), 2000.

de la « police de proximité » au sein de laquelle seule une minorité de policiers vivait la fonction comme une vocation, à partir d'un savoir particulier hérité des sages. Or, faute d'être très valorisé par l'institution au moment de l'observation (le volontariat passe dans l'institution largement pour suspect), l'ilotage retrouverait un second souffle dans sa réorientation judiciaire (la remontée d'informations de caractère pénal deviendrait plus systématique) et serait beaucoup plus recherché. L'auteur montra, ensuite, comment la police de proximité demeurait une fonction fragilisée par l'écart existant entre la représentation idéale d'une fonction difficile à mettre en œuvre concrètement et les discours nationaux et les réformes à son sujet. Au-delà des critiques nombreuses que l'on pouvait lui faire, cette demande populaire de proximité de la police exprimait un besoin de « normalité policière » incarnée par les îlotiers. Mais, cette « demande sociale » restait ambivalente : on souhaitait disposer de la police comme d'un recours, donc d'une police constituée par des gens sachant écouter (mais pas écouter n'importe qui, et notamment les jeunes), autrement dit, capable de gérer des sentiments. Or, les îlotiers ne veulent pas assumer ce rôle. Alors qu'on essaie de traduire dans les faits la composante judiciaire de leur action (telles les Unités de traitement judiciaire en temps réel – UTJTR), plus personne ne s'imposerait parmi les îlotiers comme véritable « juge de paix ».

Les dangers d'un management par le « chiffre »

Toutes les recherches menées en France depuis les années 1980 montrent que les hiérarchies policières locales et centrales se fondent quasi exclusivement sur la statistique policière enregistrée pour prouver l'efficacité de leur service à leurs supérieurs respectifs, et que les fonctionnaires eux aussi attachent beaucoup d'importance à cette forme très limitée d'évaluation du travail policier. L'hypothèse de l'inefficacité de la police s'appuie d'ailleurs souvent sur les chiffres de la délinquance. Moyennant quoi,

on démontrerait l'inertie bureaucratique par le décalage entre la criminalité enregistrée et celle déclarée par d'autres moyens d'enquêtes tels que les sondages, les enquêtes de délinquance auto-reportée ou les enquêtes de victimisation (le fameux chiffre noir de la délinquance démontrerait la faible productivité de la police, les statistiques de la délinquance correspondant en fait à la production des organisations policières). En premier lieu, s'agissant des techniques de comptage des délinquances par la police, criminologues et spécialistes des statistiques de la délinquance n'oublient jamais d'étudier les logiques de travail des organisations policières et leurs secrets de fabrication. Les travaux du CESDIP en France notamment ont toujours pris en compte les pièges des pratiques professionnelles de comptage et d'enregistrement des délinquances. De plus, ces travaux montrent qu'aucune corrélation ne peut être établie sérieusement entre enregistrement des délinquances et criminalité réelle. Établir un lien entre comptages policiers et mesures réelles suppose de nombreux ajustements méthodologiques lourds et compliqués nécessitant des croisements de sources⁸. Ensuite, c'est une chose de bien mesurer le crime, cela en est une autre de mesurer la performance de la police à partir de ces comptabilisations. Certaines hypothèses, notamment quantitatives, ont été massivement écartées par les nombreuses méta-évaluations des programmes de prévention de la criminalité engagés dans le monde anglo-saxon (*cf.* encadré ci-contre, en particulier les points 1 et 2)⁹.

Ces recherches anglo-saxonnes ont ainsi montré que les variations du sentiment de sécurité étaient indépendantes des fluctuations des courbes des taux d'élucidation des crimes. En effet, il paraît établi que la croissance de ce sentiment de sécurité des populations est un objectif qui ne peut être atteint que par des modes d'intervention différant de la répression ordinaire¹⁰. C'est pourquoi, l'évaluation du « succès » de ces nouvelles formes de police passe plutôt par la résolution de l'équation « répression/prévention » sous peine de tomber dans l'erreur suivante: contrairement aux autres formes de police, la police de proximité travaille sur

....

(8) ROBERT (Ph.) *et al.*, 1999,
p. 255-294.

....

(9) JORDAN (P.), 1998,
p. 63-82.

....

(10) BRODEUR (J.-P.), 2003,
op. cit., p. 123.

STRATÉGIES POSSIBLES DE LA POLICE POUR RÉDUIRE LA CRIMINALITÉ

Stratégie	Hypothèse sous-jacente	Résumé des recherches effectuées à partir de l'hypothèse sous-jacente
1. Augmentation des effectifs de police	Plus une municipalité emploie de policiers, moins la criminalité est importante.	L'impact du nombre des policiers reste indéterminé.
2. Patrouille au hasard	Plus les patrouilles sont menées sur des itinéraires aléatoires dans une ville et plus la police, perçue comme omniprésente, empêchera la criminalité dans les lieux publics.	Inefficace.
3. Utilisation accrue du pouvoir d'arrestation des policiers	Plus la police répond par des arrestations aux actes signalés ou observés de délinquance de toutes sortes, moins la criminalité est importante.	Efficace pour certains cas de violence conjugale; contre-productif pour les mineurs.
4. Le contact avec la communauté au sens large	Plus les contacts entre la police et les citoyens sont en nombre et en qualité, moins la criminalité est importante.	Généralement inefficace sauf lorsque l'objectif est de renforcer la « légitimité » de la police auprès de la population.
5. Les contacts informels avec les enfants	Les contacts informels entre la police et les enfants dissuaderont les délinquants potentiels d'enfreindre la loi.	Généralement inefficace.
6. Les réponses rapides aux appels en urgence	Plus le trajet de la police entre son lieu d'affectation et le lieu du crime est court, moins la criminalité sera importante.	Résultats partagés. Une étude aux États-Unis juge cette mesure inefficace tandis qu'au Royaume-Uni, une autre étude considère qu'elle peut induire une amélioration marginale en ce qui concerne la résolution des cambriolages.
7. Le ciblage des crimes et des criminels les plus graves	Plus le taux d'arrestation par la police pour les délinquants sérieux et pour les principaux délits est élevé, moins le taux de criminalité grave ou violente est élevé.	Le ciblage des délinquants récidivistes semble intéressant, mais le ciblage des marchés de la drogue est moins efficace.
8. L'affectation des patrouilles à des lieux précis	Plus les patrouilles de police se concentrent précisément sur les lieux et les moments où l'activité criminelle est à son point culminant, moins il y aura de criminalité aux lieux et moments considérés.	D'après les États-Unis, cette stratégie est efficace pour régler les problèmes à l'échelon local.
9. Le ciblage des victimes à répétition	On peut réduire la criminalité en protégeant les victimes contre de nouveaux actes criminels.	Les recherches au Royaume-Uni indiquent que cette mesure peut affecter de manière significative certains types de criminalité.
10. La collaboration entre les différents organismes	La police peut prévenir la criminalité en travaillant en partenariat avec d'autres organismes ou en fournissant des renseignements à d'autres organismes, principalement les autorités locales mais aussi, peut-être, afin de fournir des données dans le cadre de l'effort national de lutte contre la criminalité, en œuvrant avec le ministère de l'Environnement, du transport et des régions (DETR) ainsi qu'avec le ministère de l'Éducation (DFEE).	D'après le Royaume-Uni, il pourrait s'agir là d'un mode de fonctionnement très utile de la police.
11. Une action de la police adaptée aux problèmes rencontrés	Si la police pouvait identifier des modes de criminalité spécifiques et analyser les problèmes sous-jacents dans la communauté, elle pourrait être plus à même de trouver des solutions pour réduire le nombre d'actes criminels.	Dans ses grandes lignes, cette approche rationnelle a été testée sur une petite échelle, mais une évaluation formelle de son impact sur la criminalité devrait être mise en œuvre sur une plus grande échelle.

Source : Jordan (P.), «Effective policing strategies for reducing crime», in Goldblatt (P.), Lewis (C.) (eds), Reducing offending: an assesment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour, Home Office Research Study 187, London, Home Office, p. 65-66.

le diffus, et doit répondre à une « demande sociale » souvent contradictoire. La quantification de son action n'est donc pas réductible à son chiffre d'interpellations ou de faits constatés. Ces derniers, au contraire, auront tendance à augmenter du fait d'une présence policière accentuée sur le territoire. Pour autant, en nous référant aux analyses de F. Ocquetau¹¹, on sait que les indicateurs de l'action préventive de la police ne sont pas faciles à penser et à mettre en œuvre. En effet, la police ne sait pas vraiment ce qu'une action de prévention a évité comme déviance ou délit, et cela, à la grande différence des organisations de sécurité privée par exemple qui contrôlent de façon rigoureuse le territoire circonscrit attribué à leur organisation. On en est donc réduit à spéculer sur l'efficacité de la prévention générale sans véritablement réussir à en démontrer l'impact à l'aide d'indicateurs suffisamment précis.

Prenons l'exemple d'une baisse tendancielle des signalements d'un délit ou d'un crime. Ce fait peut faire l'objet d'interprétations différentes: nous serions soit témoins d'une réelle baisse de satisfaction du public à l'égard de la police (puisque en bonne logique une hausse de satisfaction devrait plutôt se traduire par une hausse des faits signalés et rapportés) ou bien d'une prise en charge par d'autres acteurs publics et privés de régulation¹². Cette conclusion suppose de ne pas trouver des indicateurs de performance dans le seul fonctionnement policier: l'évaluation d'une performance de police de proximité ne doit pas mobiliser exclusivement des critères endogènes à cette institution. Sous peine d'ailleurs d'être constraint et forcé de prendre en compte ce paradoxe : la police de proximité censée rassurer les personnes doit faire face à une augmentation de la délinquance enregistrée. En effet, la forme de police de proximité, si elle est efficace, doit provoquer mécaniquement une augmentation substantielle de l'enregistrement de procès verbaux et donc entraîner une montée significative de la criminalité enregistrée basée sur un enregistrement des plaintes alors que l'on cherchait le contraire. Ce n'est donc pas le moindre des effets pervers de cette « police »: rassurer les citoyens en augmentant les chiffres de la délinquance. C'est pourquoi, une évaluation devrait identifier

....
(11) OCQUETEAU (F.), 2001; 2003.

....
(12) OCQUETEAU (F.), et al., 1998, p. 69-85.

des indicateurs extérieurs à l'institution policière se trouvant notamment dans les partenariats entre la police et d'autres acteurs publics ou privés. À défaut, une évaluation qui ne prendrait en compte que les chiffres émis par la police laisserait la porte ouverte aux mécanismes classiques caractérisant les administrations policières livrées à elles-mêmes.

Les deux significations de la notion d'impact

Pour résumer cette idée en une formule simple, on pourrait dire qu'il est impossible d'évaluer «dans le vide». Ainsi, beaucoup de recherches ont montré que les différentes politiques de proximité locales ou nationales ont pu apparaître, par de nombreux aspects, trop généralistes voire équivoques. Ainsi, il n'existe aucune équation entre réforme et impact d'une réforme sur un territoire donné. C'est d'ailleurs un enseignement que l'on peut tirer de la sociologie de l'action organisée. Un changement radical décreté qui plus est par une instance nationale ne produit pas mécaniquement un changement concret des pratiques. Ce serait plutôt le contraire qui aurait tendance à se produire : les réformes engagées suite à des situations de crise ne résoudraient pas forcément les problèmes. Les enjeux secondaires (rémunérations, statuts, gains professionnels,...) l'emporteraient sur les enjeux de fond à savoir la résolution des causes de la crise ou du malaise. Les acteurs cristallisent leurs énergies autour de la négociation sur ces questions secondaires à défaut de cadre précis et de motivations pour engager un changement profond les dépassant. Ces observations ont des conséquences méthodologiques : la mesure d'un impact éventuel d'une stratégie policière axée sur la proximité passe par un élargissement dynamique de cette notion d'impact en deux temps :

- lorsque l'on prétend mesurer quelque chose, il faut d'abord se poser la question de savoir si cela change réellement quelque chose au sein même de l'institution

policière (va t-on au-delà d'un simple aménagement de l'organigramme du commissariat et d'une demande de moyens humains et matériels supplémentaires?) avant de mesurer l'impact éventuel sur l'environnement. Cela revient à poser les questions suivantes : le programme engagé est-il seulement un toilettage de l'organisation sans effets réels sur les modes de fonctionnement ? Ou bien, à l'inverse, le programme annoncé modifie-t-il réellement les organisations et prévoit-il des objectifs nouveaux en rupture avec ce qui était fait auparavant ? De même, assiste t-on réellement à un changement dans les manières de faire des policiers, ces derniers se montrant motivés et convaincus par les objectifs nouveaux assignés à leur unité ? Les indicateurs de réalisation (ou *process*) mobilisables doivent mesurer le degré de réalisation d'un programme de police de proximité et répondre aux questions suivantes : les acteurs impliqués, et principalement les policiers, se sentent-ils motivés et s'investissent-ils dans la réalisation du programme ? Quels sont les policiers qui se mobilisent le plus et ces derniers sont-ils capables par leur position dans l'institution de convaincre les autres policiers plus sceptiques sur l'intérêt du programme ? Ces acteurs pivots de la réussite d'un projet local de police de proximité vont-ils être récompensés de leur investissement ? Des procédures de concertation et d'échanges permettant de recueillir les critiques et les observations des policiers concernés ont-elles été prévues en cours de réforme ?

- Ensuite, si une réforme a entraîné des changements significatifs dans l'institution policière, la mesure de l'impact d'un programme doit partir des objectifs clairs que les partenaires policiers et non policiers s'assignent sur un territoire particulier. Ce sont dans ces expériences de partages de connaissances sur les insécurités locales que l'on trouve les procédés les plus concluants. Des problèmes comme les nuisances sonores, les dégradations ou les micro-violences peuvent servir de catégories très fructueuses pour monter des programmes

....

(13) OCQUETEAU (F.) et alii,
2002.

locaux et les évaluer à partir d'objectifs suffisamment bien définis pour être réalisables et mesurables objectivement par les acteurs locaux eux-mêmes qui s'entendront sur le résultat de l'évaluation¹³ en faisant dire autre chose aux données policières. Ces données recensées puis traitées collégialement au sein d'enceintes locales actives (et non simplement formelles et rituelles) peuvent renseigner les acteurs locaux sur l'importance de désordres et d'insécurités que les statistiques policières classiques prennent peu et mal en compte. C'est en tout cas dans ce champ des nuisances, désordres et micro-agressions verbales notamment que se trouvent les chantiers les plus importants des politiques policières à venir. La réforme de la police de proximité de 1999 s'inscrivait d'ailleurs dans l'esprit des réformateurs dans la continuité de la réforme des Contrats locaux de sécurité lancée en octobre 1997. Ainsi, la mise en place de commissariats territorialisés devait s'appuyer sur le diagnostic réalisé dans le cadre du CLS. Il n'en fut néanmoins rien pour l'ensemble des projets policiers présentés qui furent établis en toute autonomie et découplage avec les Contrats locaux de sécurité selon des logiques essentiellement policières.

Le brouillard de la notion de « bonnes pratiques » en matière de police de proximité

La réussite d'un programme de police de proximité implique le dépassement des déclarations d'intention, des cadres flous de doctrines souvent généralistes pour favoriser la diffusion de savoir-faire spécifiques, de techniques professionnelles innovantes mettant en œuvre des principes d'action généraux. En effet, dans toute stratégie nationale ou locale de police de proximité, la première phase est consacrée le plus souvent à l'élaboration doctrinale. Pour la réforme de 1999, une doctrine d'emploi a été élaborée. Elle reposait sur cinq modes d'action fondamentaux destinés à

instaurer une relation de confiance entre la police et la population, prendre en compte ses besoins effectifs et lutter avec efficacité contre l'insécurité au quotidien.

- 1) En premier lieu, la police de proximité était fondée sur la territorialisation.
- 2) En deuxième lieu, la police de proximité devait être en contact permanent avec la population, ce qui se traduit notamment par un partenariat actif avec tous les acteurs de la sécurité, partenariat dont le contrat local de sécurité est le cadre par excellence.
- 3) En troisième lieu, le policier de proximité exerçait sur son territoire la plénitude des missions de police, y compris de police judiciaire. Il était polyvalent et non enfermé ou contraint par une spécialisation.
- 4) Quatrième mode d'action: la responsabilisation des fonctionnaires. À chaque secteur et quartier correspondait un responsable policier bien identifié, chef d'une équipe compétente sur le territoire considéré.
- 5) Enfin, le service rendu à la population et son amélioration devaient guider l'organisation du service et les missions à traiter au plus près des habitants: devait notamment être assurée une meilleure prise en compte des victimes et des personnes fragilisées ou en difficulté¹⁴.

....

(14) Ministère de l'Intérieur,
Direction Centrale de la
Sécurité Publique, 1999.

96 Ainsi définie, cette doctrine a été diffusée en direction des niveaux hiérarchiques inférieurs en espérant que ces injonctions se traduisent par des effets sur les organisations policières. Enfin, l'institution policière centrale accompagna cette diffusion interne du corps de la doctrine d'une série d'outils et de pratiques opérationnelles censées incarner les principes généraux de la réforme. Ce que l'on peut constater dans les expériences françaises et en particulier avec la réforme dite de police de proximité de 1999, c'est la prolixité infinie sur la doctrine dont ont fait montre les services centraux de la sécurité publique, les efforts considérables mis en œuvre pour adapter l'organisation aux besoins de la réforme et l'incertitude qui a accompagné ce que l'on désigne parfois par «bonnes pratiques» dans une acception la plus technocratique mais qui relève simplement des techniques professionnelles policières. Pourtant, on serait amené à penser que la doctrine n'est pas une fin en soi et que ce cadre d'emploi est naturellement voué à subir des distorsions dans la réalité. Ainsi, si cette doctrine ne définit pas le contenu précis des pratiques devant accompagner sa mise en œuvre, elle restera lettre morte.

....

(15) À titre d'exemple, une recherche menée en 2000 pour l'IHESI a dégagé sept «principes d'efficacité» autour desquels se structurent ou devraient se structurer les pratiques et les savoir-faire des policiers de proximité. Au-delà de l'énoncé normatif de ces règles de bonne conduite reste en suspens et jamais réellement explicitée la question réelle de ce que peut bien signifier une «bonne pratique» de police de proximité et surtout les conditions de transmission de ces savoir-faire de génération en génération sur un même lieu. Cf. TIÉVANT (S.), 2000.

- 1- gérer un processus dynamique,
- 2- agir de l'intérieur pour rétablir un fonctionnement social,
- 3- gagner l'appui des différentes composantes de la société locale,
- 4- développer une intelligence collective avec les acteurs de terrain,
- 5- mettre en convergence et tirer parti de la complémentarité des compétences spécialisées,
- 6- adapter les techniques de police au terrain et à la stratégie,
- 7- travailler dans une logique proactive pour pouvoir anticiper et innover.

[NDA: Les points présentés sont tirés de la synthèse de l'auteur].

....

(16) FRIEDBERG (E.), 1993, p. 57-59.

Les services de police concernés se contenteront le plus logiquement du monde de répondre de manière procédurale aux injonctions d'un commandement hiérarchique fonctionnant par décrets. On trouvera ainsi des unités de police dociles à la commande du haut demandant: «*Qu'est-ce que vous voulez que l'on fasse? Nous le ferons.*» Or, en reprenant les leçons de la sociologie des organisations notamment policières, ce qui fait systématiquement défaut lorsqu'on a mis toute son énergie dans la production de la doctrine et des organigrammes, c'est la mise en œuvre forcément lente, longue et difficile, des outils professionnels, c'est-à-dire des compétences et des savoir-faire qui vont avec. Ces derniers traduisent la doctrine et l'organisation, le projet, etc., dans des pratiques professionnelles transmissibles, assimilables, assignables, validables, contrôlables.¹⁵ En ce qui concerne l'opérationnalité de la transmission, il s'agit de prendre en compte le fait que, si la doctrine d'emploi de la police de proximité a été établie, les savoir-faire sur le terrain ne sont pas, eux, stabilisés: ils sont en émergence, à l'état d'expérimentation. Selon Sophie Tiévant, il faudrait, au moins dans un premier temps, que le dispositif de formation s'alimente à la matière vivante, à l'actualité de ce qui se passe sur le terrain et des progrès qui y sont réalisés. Cela suppose la mise en place de moyens adaptés pour capitaliser en permanence l'expérience et la transmettre en faisant appel aux acteurs du terrain.

La résistance au changement : une notion trompeuse

De nombreux travaux déjà anciens de sociologie des organisations ont souligné la complexité de la notion d'organisation¹⁶. Ces derniers ont mis en évidence la multiplicité des motivations des acteurs de ces organisations qui ne se laissent pas facilement instrumentalisés en particulier par des objectifs et des buts définis en dehors de l'organisation. C'est ici qu'interviennent les limites des approches unitaires et holistes des organisations. Les aspirations multiples et contradictoires des acteurs entrent

en conflit avec des rationalités économiques édictées par l'extérieur et notamment cette fameuse culture du résultat. Les acteurs organisent un système de règles informelles qui leur permette d'accepter les injonctions et surtout de les appliquer. Ces processus d'endogénéisation des buts font que ces organisations ne sont pas des caisses enregistreuses passives des ordres et injonctions des hiérarchies. Ce sont ces phénomènes de traductions et de retraductions des normes qu'il faut dès lors éclairer. Ainsi, l'échec d'une stratégie de police de proximité est souvent attribué à une prétendue hostilité de la base policière composée des soutiens de l'action publique: vieux débat s'il en est qui traverse toute la sociologie et notamment celle qui se propose d'évaluer le crime. Quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit que la notion de résistance au changement agit comme un véritable implicite dans l'évaluation – et l'évaluation policière notamment – qui n'en est pas moins un impensé et un préjugé agissant puissamment dans toutes les études administratives et scientifiques se proposant de mesurer l'activité de la police. Par exemple, quand un évaluateur vient commandité par une instance centrale comme une Inspection générale de l'administration, et observe que «*cela ne marche pas*», il aura naturellement tendance à diagnostiquer une résistance des policiers de base sans envisager, un instant, que les policiers de proximité «*évalués*» peuvent avoir des raisons légitimes de ne pas adhérer au programme qui leur est proposé. En effet, certains acteurs ont des raisons objectives, tout à fait recevables, de dire: «*Je ne comprends rien à cette doctrine; elle est mal ficelée; et puis, les réformes il y en a par dessus la tête!*» L'évaluateur d'une stratégie de police de proximité doit toujours prendre en compte les facteurs de résistance et tenter de les expliquer. En effet, les policiers peuvent légitimement considérer qu'une réforme ou un projet sont mal expliqués, péchant par un manque d'accompagnement pédagogique notamment en ce qui concerne les pratiques professionnelles. Ajouté à cela, les présentations d'une réforme de police peuvent laisser croire qu'elles dissimulent une lubie réformatrice de la part des supérieurs, ou un jugement négatif sur tout ce qui a été entrepris par

....

(17) Notons que la Police nationale a connu en dix ans d'importantes réformes présentées chaque fois comme autant de révolutions culturelles (départementalisation, réforme des corps et carrières en 1995, réforme du Code Pénal et de la présomption d'innocence, réforme des Contrats Locaux de Sécurité, réforme de police de proximité en 1999...), sans compter les incessants ajustements juridiques.

le passé. Les réformes s'accumulent et deviennent quasiment un enjeu autonome de l'administration policière quels que soient les résultats et les mesures des succès ou des échecs¹⁷. Les conditions sont créées, pour ainsi dire, pour pérenniser une forme de pessimisme corporatif traversant d'ailleurs les générations de policiers et inculqués aux plus jeunes par les anciens. Moyennant quoi, l'évaluateur subit un véritable test de cohérence de la part du policier évalué qui peut légitimement invoquer une saturation et une incohérence des projets de son institution.

Les incertitudes constitutives

99

La boîte noire policière : les conditions de réception d'une réforme de police de proximité

....

(18) MONJARDET (D.), 1996, p. 198 à 229 (plus particulièrement p. 218 et suiv.).

Pour commencer, il convient de rappeler les acquis de la sociologie du travail policier et plus particulièrement les savoirs sur la question des conditions de l'introduction du changement dans les organisations policières. Pour la France, on dispose de connaissances sur l'histoire des réformes policières en France grâce aux travaux menés par Dominique Monjardet. Dans *Ce que fait la police*¹⁸, on trouve un exposé minutieux de deux processus qui ont des effets directs sur la conduite du changement dans les appareils policiers : l'*incertitude* et l'*involution des buts*. D'abord, une relation d'incertitude traverse la machine policière dans son ensemble. Sans entrer dans les détails de la démonstration, disons que cet auteur élargit la notion introduite par Brodeur de *chèque en gris*. Ce dernier, en effet, nous dit que les mandats qui sont donnés à la police prennent la forme d'un chèque en gris, les deux parties (police, politique) se protégeant en établissant la base d'un litige sans fin. D. Monjardet propose d'élargir cette notion en disant que ce n'est pas uniquement une obsession de la

couverture qui anime les deux parties mais que nous sommes en face d'un mécanisme plus structurel résidant dans la tension entre obligation de moyens et attente de résultats. Ensuite, le processus d'involution des buts cache un phénomène de politisation entendu comme la tendance dans tout appareil défini comme instrumental, donc encadré par des objectifs et des moyens, à tenter de se ressaisir de la détermination des objectifs et des moyens, à redéfinir en son sein les buts légitimes et les moyens prescrits, à l'appréhender lui-même comme l'objet et la fin de son activité (détournement d'une activité prescrite). Une autre conclusion s'impose à la lecture des résultats des principaux chantiers de réforme engagés dans les années 1980¹⁹: toute réforme de police est acceptée dans la mesure où elle accroît les ressources de l'organisation et/ou elle renforce le statut professionnel des policiers; elle est détournée ou rejetée dès qu'elle menace l'équilibre précaire établi entre la profession et l'organisation, c'est à dire dès qu'elle menace de déstabiliser le système de décision interne. De plus, quand le changement est prescrit par le haut, il ne pénètre l'organisation que s'il reçoit l'adhésion de la profession²⁰

Les recherches menées au début des années 1990 relevaient aussi l'importance de la qualité du climat policier pour la «réussite» ou «l'échec» d'une réforme policière²¹: il n'est ainsi pas facile pour un effectif réduit de policiers «convaincus» de la légitimité du changement de faire face au défi lancé par une nouvelle stratégie policière. De plus, les raisons qui poussent certains à ne pas s'investir dans leurs tâches professionnelles ne découlent pas uniquement du poids des contraintes psychiques. Les trajectoires sociales de chacun expliquent aussi ces attitudes différentes. Ceux qui sont issus de quartiers difficiles et pour qui la fonction de policier représente une mission sociale auront tendance à plus s'investir que ceux qui sont entrés dans la police pour éviter le chômage ou trouver des conditions de travail moins pénibles qu'à l'usine. Enfin, la compétition entre corps engendrée par le besoin de «faire du chiffre» expliquait, pour une part, les difficultés

....
(19) MONJARDET (D.), 1996,
op. cit., p 222.

....
(20) *Ibid*, p 229.

....
(21) CUHNA (M.), et. al.,
1991.

....

(22 KATANE (D.), 2002.

d'intégration rencontrées par les policiers îlotiers ayant choisi cette voie par vocation. Ils se sentaient marginaux et en décalage par rapport au reste du commissariat, plus soucieux de développer une répression intelligente que de penser à la prévention. Celle-ci ne semblait pas faire partie intégrante du travail de policier, dans la mesure où les activités de prévention ne sont pas clairement quantifiées et donc pas prises en compte dans l'évaluation hiérarchique. Plus récemment, David Katane²² a réalisé une analyse différentielle des organisations, du travail et des expériences des policiers de proximité de deux villes : Garges-les-Gonesse et Nîmes. Pour lui, la territorialisation est le fait observable le plus explicite et le plus notoire de la réforme de police de proximité de 1999. Cette restructuration de l'espace policier s'accompagne d'un réaménagement du temps policier. Toutefois, ces changements importants ne semblent pas jouer dans le plus ou moins grand travail de rapprochement avec la population. De même, il est difficile de faire dire aux policiers ce qui distingue cette nouvelle organisation de l'ancienne. Opaque, l'organisation reste largement insondable. L'organisation policière locale fonctionne toujours sans schéma clair et ordonné. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle est dysfonctionnelle. Elle fonctionne dans la coordination des actions mais l'observateur ne peut dessiner un schéma général. Les récompenses sociales et symboliques attribuées rapidement aux meilleurs éléments des sites pilotes ont pu éloigner de leur poste des personnes fortement motivées. Tant que la police de proximité restera la marche menant à des services plus prestigieux, cela démontrera aux populations que les logiques des institutions publiques ne sont pas assujetties aux attentes sociales mais à leur fonctionnement interne. Pour exemple, il a fallu attendre quatre mois à Garges pour voir un nouveau commissaire arriver avec en prime un sous-effectif criant rendant impossible toute continuité de la mise en œuvre de la réforme. Au total, cette réforme de 1999 aurait eu un effet démultipliateur des logiques conflictuelles au sein des organisations, entre policiers du bas et officiers, entre organisations locales et nationales et entre organisations

nationales. Sur un autre plan, S. Tiévant rappelle le rôle décisif de l'encadrement intermédiaire et supérieur²³: l'efficacité d'une réforme est directement dépendante de formes adaptées de management et d'organisation du travail. Il est donc tout à fait stratégique de ne pas limiter la formation à la police de proximité aux seuls effectifs de la base mais de l'élargir à l'ensemble des niveaux d'encadrement.

....
(23) TIÉVANT (S.), 2000,
op. cit.

Le contexte politique de l'évaluation

La deuxième grande source d'incertitude planant sur l'évaluation est l'environnement politique d'une réforme policière. Il est indéniable que le politique (local ou national) pèse de tout son poids sur la politique (locale ou nationale) d'évaluation d'une réforme ou d'une stratégie policière tant les résultats de ces dernières ont un impact sur le politique lui-même. Même si l'influence de cette variable n'est pas réellement quantifiable, l'évaluateur doit pourtant la prendre en compte dans son travail. Il doit le faire en amont, lorsque les objectifs d'une stratégie sont exposés et, en aval, quand les résultats sont présentés, moment crucial où se définit le « succès » ou l'« échec »²⁴.

....
(24) FERRET (J.), 2002, p. 7-17.

En amont : les critères de choix des sites expérimentaux et le niveau d'élaboration du projet local

Selon la doctrine officielle, chaque phase de mise en œuvre de la réforme de police de proximité débutant en 1999 (une phase d'expérimentation sur cinq sites, et une phase de généralisation progressive sur l'ensemble du territoire, l'ensemble du territoire devant être définitivement couvert en 2002) concernait une dizaine de millions d'habitants. Trois critères ont été pris en compte pour procéder au choix des circonscriptions retenues pour la première phase d'expérimentation et ensuite de généralisation :

- la priorité donnée aux départements très sensibles, conformément aux orientations gouvernementales de l'époque en matière de sécurité;

- l'extension en priorité aux circonscriptions entières qui en faisaient partiellement l'objet pour un quartier ou un secteur d'expérimentation donné;
- la prise en considération d'une politique partenariale de sécurité dynamique au travers de l'existence d'un ou plusieurs contrats locaux de sécurité.

Officieusement, les critères de sélection ont obéi à des logiques tout à fait singulières. Ce que l'on peut dire, rétrospectivement, c'est que la sélection en amont d'un site expérimental n'est pas un enjeu neutre. Il convient par exemple pour un directeur départemental de la sécurité publique de se « battre » pour obtenir une telle expérimentation synonyme de publicité nationale (*« nous avons été choisi comme site expérimental »*) et d'attribution de moyens humains et matériels supplémentaires. Ce label « expérimental » a son importance. Il accrédite le commissariat du sceau de *territoire élu* de la Direction centrale de la sécurité publique ; on pourrait aller jusqu'à dire que les résultats de l'évaluation sont déjà connus dès le départ puisque si le site est choisi, c'est qu'il aura vocation à « vendre » et présenter officiellement le modèle, revêtir les formes d'un laboratoire que l'on fait visiter à la presse, aux partenaires et à des professionnels étrangers. Cette dimension n'est pas anodine pour la question évaluative. Une stratégie réformatrice comprend toujours des laboratoires, des sites expérimentaux affectés à la présentation officielle de la réforme. Nous aurions là un point faible des réformes publiques françaises : l'incapacité à généraliser des expérimentations qui durent. Reste à savoir si cette stratégie n'est pas consciente et ne révèle pas une volonté d'enchaîner des réformes vouées à rester à l'état de chantiers. Il est d'ailleurs des lieux spécialisés dans ce genre d'opérations. Nous pensons notamment à une ville de 50 000 habitants, chef-lieu de département au nord de Paris, qui fut le théâtre d'une des premières signatures de Contrat local de sécurité en 1998 après avoir reçu la première visite de la toute nouvelle *Cellule Ingénierie de l'IHESI* (créeée en décembre 1997 pour constituer une offre publique d'expertise pour les villes ayant à réaliser des diagnostics

locaux de sécurité) et fut ensuite site expérimental de la réforme police de proximité en 1999. On pourrait citer un autre exemple : choisie pour faire partie de la seconde vague de sites c'est une ville, chef-lieu de département dont le préfet n'était autre que l'ancien Directeur général de la Police nationale, l'opposant au maire, une figure politique nationale du pouvoir alors en place, cette ville se situant non loin d'une autre dont le maire n'était autre que le ministre de l'Intérieur de l'époque. Inutile de préciser qu'un tel ordre politico-administratif local conditionne d'abord le choix du site et par la suite les conclusions de l'évaluation. Pour ce que nous en savons de par notre position privilégiée, la sélection des sites expérimentaux a été l'objet de négociations internes au ministère de l'Intérieur, pourparlers que l'évaluateur doit prendre en compte dans son travail. De plus, les zones à évaluer et l'ouverture des terrains pour les sociologues sont déterminées par la hiérarchie policière elle-même. Il est donc impératif pour celui qui se voit confier cette mission d'observation *in situ* de se poser la question de savoir pourquoi ces terrains et pas d'autres ? En général, il y a fort à parier que cette sélection officielle réponde à des critères implicites complexes qu'ils soient locaux ou nationaux. Au final, cela revient à se poser la question : que nous donne-t-on à voir et pourquoi ? L'ensemble des réponses à ces questions détermine *in fine* les résultats d'une évaluation.

Lors de nos observations de terrain pendant la mise en place de la réforme de 1999, nous avons éprouvé le sentiment que le sociologue mis en position d'évaluateur officiel ne pouvait pas s'en tenir aux cadres imposés par une évaluation institutionnelle pilotée par deux corps d'inspection, l'Inspection Générale de la Police Nationale et l'Inspection Générale de l'Administration. Prenons l'exemple du site de M. que nous avons eu à évaluer. La mise en œuvre d'une réforme de police de proximité sur ce territoire urbain s'inscrit dans une longue histoire de violences urbaines. Ainsi, les critères ayant présidé au choix des secteurs de la territorialisation par le chef de police de l'époque ont largement été influencés par cette histoire locale. Dès lors,

occulter les vrais critères de sélection du site pilote (éviter de choisir comme territoire le site le plus problématique et sélectionner une petite ville sans problèmes pour ne pas grever les chances de «réussite» de la réforme locale aux yeux de la direction centrale) revenait à passer à côté de l'évaluation elle-même, tant ce choix s'avérait central dans les stratégies des acteurs locaux soucieux de réussir selon les cadres définis par l'administration centrale. Pour nous, «évaluateur», l'opération ne consista pas à évaluer ce qu'on nous demandait d'évaluer (et d'endosser aveuglément le costume de l'évaluateur) mais de se demander pourquoi ce site avait été choisi au détriment d'autres lieux où les besoins de police et de réconciliation avec les publics semblaient plus criants. En réalité, s'entendre sur le choix d'un territoire expérimental non problématique convenait à la majorité des acteurs locaux et équivalait à masquer un problème bien plus important, tout en répondant aux critères de la vérification utilisés par l'administration centrale et sans prendre le risque d'être mal évalué...

105

En aval : les stratégies de diffusion, de communication et la question des usages symboliques des réformes

Pour saisir l'ensemble des dimensions d'une réforme de police de proximité, il faut aussi mettre l'accent sur les stratégies nationale et locale de présentation et de communication des réformes auprès des policiers mais aussi auprès des publics. Il s'agit de voir comment ces programmes sont présentés et en quoi ils constituent une nouvelle rhétorique, un nouveau registre de discours publics sur la sécurité. Se pose ici la question des usages symboliques de ces réformes. Il convient ainsi d'accorder beaucoup d'attention aux jugements de valeur sur la «réussite» ou l'«échec» de telle ou telle entreprise de réforme de police de proximité, en essayant de mettre à jour les liens entre politique et police. Une réforme de police de proximité est aussi un message politique: elle vient relégitimer une élite dirigeante et rappeler symboliquement le monopole de l'État sur les

questions policières²⁵. Ce dernier, en s'adaptant à la proximité, vient rappeler sa compétence au niveau local (*via* les préfets qui ont contrôlé de bout en bout les réformes des Contrats Locaux de Sécurité et celle de la Police de proximité) pris dans un élan émancipateur sur les questions de sécurité et de police. N'oublions pas d'ailleurs que la loi de 1999 sur les polices municipales contient la clause des conventions de coordination avec la Police nationale signée par le préfet, ce dispositif conventionnel relevant de cette même logique de tutelle à distance.

Ensuite, le pouvoir politico-administratif doit rendre ces réformes de police de proximité intelligibles et acceptables. Ainsi, la question est de reconnaître que la conclusion d'une évaluation est l'affaire de techniciens mais aussi une conclusion politique. C'est pourquoi, il s'agit de savoir par qui elle est tirée et pourquoi ? La nature de cette conclusion («échec» ou «réussite») peut varier du tout au tout en fonction de la qualité de celui qui l'énonce et du moment où la conclusion est énoncée. Cette question importante conditionne la suite les discours publics, les pratiques professionnelles et les représentations des publics. Un court article publié dans un quotidien national présentant la réforme comme un relatif fiasco en dit beaucoup plus que n'importe quel rapport évaluatif aussi irréprochable soit-il. Dès lors, lorsque l'on parle d'échec, il convient, pour ainsi dire, de bien peser la nature de ce jugement et surtout de bien préciser qui l'énonce et en fonction de quels critères. En France, dans le cas qui nous intéresse, on pourrait facilement souligner de nombreuses divergences dans les lectures de la réforme de 1999 et trouver des sources importantes de malentendus entre scientifiques eux-mêmes, spécialistes ou non spécialistes de la chose policière, mais aussi experts privés, policiers et acteurs politiques.

Dans le cadre d'un changement politique radical comme celui qui s'est produit en avril 2002 en France (le candidat du Front national au second tour d'une élection présidentielle après une campagne électorale axée sur les problèmes de sécurité), on voyait mal, dans un contexte de sensibilité extrême de l'opinion publique aux insécurités, un nouveau

....

(25) MANNING (P.K.), 1991,
p. 27-47.

....

(26) Pour exemple, un passage du discours de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur et des libertés locales aux directeurs et responsables de la Police nationale le mercredi 26 juin 2002 : «L'objectif d'instaurer une police de proximité, initialement fixé par la loi d'orientation pour la sécurité du 21 janvier 1995, sera maintenu. Cependant, sa mise en œuvre ne devra plus se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. Le concept de police de proximité répond évidemment aux évolutions sociales, mais il doit avoir un contenu plus fort, notamment en ce qui concerne la présence des forces la nuit. Sinon, c'est la notion même de police de proximité qui est remise en cause. La loi de programmation va nous permettre de renforcer cette présence nocturne. Parallèlement, je tiens beaucoup à ce que l'action judiciaire des forces de sécurité intérieure soit renforcée. Une présence accrue sur la voie publique n'a de sens que si elle est prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions afin qu'ils soient, dans les meilleurs délais, interpellés et mis à disposition de l'autorité judiciaire (...).»

ministre de l'Intérieur accepter de poursuivre l'expérience de police de proximité engagée par le pouvoir sortant. Logiquement («politiquement»), le nouveau pouvoir est venu remettre en cause radicalement les expériences de son prédécesseur qui comportaient peut-être, après un diagnostic sérieux, des éléments à pérenniser. Sur cette dimension éminemment politique de l'évaluation, on peut conclure en donnant à lire une conclusion de la réforme de la police de proximité de 1999 qui dirait à peu près ceci aujourd'hui : *«La police de proximité n'est pas un échec total. Cela a pu marcher ici et là. Il en restera donc des traces. Cependant, il est temps de recentrer le travail policier sur le cœur de son activité et réorienter le nouveau dispositif vers plus de police répressive.»*²⁶ Du côté des scientifiques et des techniciens de la police, c'est évidemment une autre question de savoir si, dans l'esprit de ceux qui ont une connaissance savante et commencé à expérimenter réellement une réforme, des résultats ont pu être produits. Concluent-ils, eux aussi, à la même nature de l'échec ?

Conclusion

Un décloisonnement de la culture évaluative du ministère de l'Intérieur ?

La promulgation de réformes policières nationales d'envergure en Europe (Belgique en 1998, Espagne en 1996, France en 1999) s'est accompagnée d'une forme de consécration d'une culture de l'évaluation au sein des administrations policières centrales. Pour la France, ce mouvement constitue sans nul doute une nouveauté de taille dans l'action d'un ministère de l'Intérieur. Une fois affichée cette prétention à mesurer l'impact d'une réforme de police, les directions centrales ont du acquérir une doctrine d'emploi de l'évaluation puis se doter de structures

et de méthodes capables de mettre en œuvre cette nouvelle philosophie de l'action publique de sécurité. On observe, ainsi, avec les réformes des Contrats Locaux de Sécurité en 1997 (création d'une cellule Ingénierie et Conseil au sein de l'INHESI fin 1997 et d'une mission interministérielle d'évaluation des Contrats locaux de sécurité) et de police de proximité annoncée par un Conseil de sécurité intérieure de janvier 1999 (mise en place par la suite d'une cellule d'évaluation mixte Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la Police nationale et INHESI) la création d'une ingénierie d'État dans ce domaine sans réellement savoir comment et avec qui des services d'un ministère de l'Intérieur ont pu constituer une expertise publique rendant possible un jugement évaluatif public crédible. Pourtant, en creux, si l'on observe avec un peu de distance le processus d'évaluation engagé par la réforme de 1999, force est de constater que le foyer de l'évaluation est resté très circonscrit aux membres de la famille policière et plus particulièrement de l'Inspection générale de la Police nationale et de la Direction centrale de la sécurité publique. Même si ces personnels ont été à l'évidence un peu embarrassés quand il s'est agi de penser une évaluation en un temps record, les délais étant calqués sur le temps politique, ils ont gardé le contrôle de l'évaluation et assuré la médiation entre l'appareil policier et le camp ministériel. Pour autant, il nous semble que les choses ont changé, l'expérience de l'évaluation de la police de proximité de 1999 ayant, selon nous, engagé un processus nouveau : on a pu mettre à jour toute une série de petits changements incrémentaux laissant à penser que le système policier passerait lentement d'une culture de contrôle à celle de l'évaluation. Car, pour être honnête et réaliste, il ne fallait pas s'attendre à l'installation brutale d'un système d'évaluation pluraliste d'une réforme policière associant chercheurs et autres acteurs non policiers. Cela aurait été méconnaître la spécificité historique d'un ministère de l'Intérieur marqué traditionnellement par le culte de l'urgence, de l'événement et de l'ordre public. C'est plutôt au cœur même des pratiques d'inspection qu'il faut chercher la naissance par expérimentations successives informelles d'une culture évaluative

nouvelle, fruit de la création récente d'une ingénierie d'État au sein du ministère de l'Intérieur. C'est en tout cas de ces cellules familiales de la police que les choses pourraient aller jusqu'à la consécration d'une culture d'évaluation autonome, sans pour autant réduire à néant l'incertitude des appareils policiers.

■ Jérôme FERRET

*Chercheur à l'IHESI et au département Recherches
(area de recerca) de l'École de Police de Catalogne.*

B I B L I O G R A P H I E

BRODEUR (J.-P.), 2003, *Les visages de la police*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

CUHNA (M.), DELCROIX (C.), 1991, *Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité. Exploration d'un espace social: Montfermeil*, IHESI, décembre.

DONZELLOT (J.), ESTÈBE (P.), MONJARDET (D.), LAGRANGE (H.), ZAUBERMAN (R.), (Dir.), *Diagnostics locaux de sécurité*, CEPS, DIV, 1991, 23 p.

FERRET (J.), 2001, «Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Police et recherches. La commande publique, espace de médiation», n°46, quatrième trimestre.

FERRET (J.), 2002, «Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire», n°50, quatrième trimestre.

FRIEDBERG (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

JANKOWSKI (B.), 1993, «La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Systèmes de police comparés et coopération (I)», n° 13 mai-juillet.

JORDAN (P.), 1998, «Effective policing strategies for reducing crime» in GOLDBLATT (P.), LEWIS (C.) (eds.), 1998, *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, London, Home Office, Research and Statistic Directorate.

KATANE (D.), 2002, *La Police et la Ville, Questions sur la proximité*, Rapport IHESI, Juin.

MANNING (P. K.), 1991, «Community Policing As a Drama of Control», in GREENE (J. R.), MASTROFSKI (S. D.), *Community Policing, Rhetoric or reality*, New York, Praeger.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 480p.

MOUHANNA (C.), 1999, *Une police de proximité judiciarisée : de l'ilôtage au renseignement judiciaire*, Paris, IHESI/CSO.

B I B L I O G R A P H I E

- MOUHANNA (C.), 2000, *Quel service pour quel public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*, CAFI/IHESI.
- OCQUETEAU (F.), POTTIER (M.-L.), 1998, «Comment règle-t-on le vol à l'étalage dans les espaces commerciaux français?», *Criminologie*, XXXI, 2.
- OCQUETEAU (F.), 2001, *Les indicateurs de performance du travail policier, intérêts et limites*, note interne IHESI, 2001.
- OCQUETEAU (F.), FRENNAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre*, Paris, La documentation Française.
- OCQUETEAU (F.), 2003, «Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité?», *Criminologie*, 36, 1.
- ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), POTTIER (M.-L.), LAGRANGE (H.), 1999, «Mesurer le crime. Entre Statistiques de police et enquêtes de victimisation (1985-1995)», *Revue française de sociologie*, 2.
- TIÉVANT (S.), 2000, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*, Paris, IHESI.

France, police de proximité et évaluation

Etat des connaissances disponibles

par Jérôme FERRET, Laurent LANIEL

La bibliographie présentée ci-dessous est issue de la contribution française à la recherche comparative « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation des réformes en matière de police de proximité en Europe » menée entre novembre 2002 et septembre 2003 dans le cadre d'un financement européen Oisin-II. Son objectif consistait en une mise à plat de l'ensemble de la littérature disponible sur le sujet de l'évaluation de la police de proximité¹ sous forme de synthèse critique dégageant les points forts des recherches menées dans ce champ.

•••• (1) Dans une logique cumulative, nous sommes partis des résultats du séminaire international organisé en 1998 et publié in FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), 1998, *Évaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation française, et de la comparaison européenne présentée dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2000, « Les dilemmes de la proximité, des polices d'Europe en chantier », n°39.

À la manière de Lawrence Sherman pour le *National Institute of Justice*² ou de Peter Jordan pour le *Home Office*³, nous voulions réaliser à cette occasion une métévaluation des savoirs disponibles sur les différentes expériences de police de proximité engagées en France depuis le début des années 1980. Au-delà des conclusions techniques que nous pouvions tirer de cette analyse, nous voulions ancrer la question de l'évaluation policière dans des considérations plus générales et évoquer notamment l'ensemble des contraintes et des jeux d'acteurs susceptibles de peser sur les pratiques des différents évaluateurs de l'institution policière. Concrètement, ce travail s'est déroulé en deux phases: l'une, exploratoire (quoique contenant déjà des éléments critiques) et descriptive, consista à recenser exhaustivement toutes les sources disponibles en France sur les expériences de police de proximité; l'autre, expansive, constitua un travail de renseignement d'une grille d'analyse établie en commun avec les trois autres équipes européennes. Il n'était pas question de proposer une grille d'évaluation standardisée contenant une série d'indicateurs de mesure des performances policières ni, d'ailleurs, compte tenu des délais (courts) de réalisation, d'entreprendre des monographies comparatives sur plusieurs terrains. Il était plutôt question de rassembler tous les savoirs disponibles et d'organiser ces connaissances souvent inexploitées.

La phase exploratoire et descriptive dont est issue cette bibliographie a consisté à recenser tous les documents et données relevant des items suivants: «police, réforme, police de proximité», «évaluation» et «France» sur une période couvrant plus de vingt ans (1980-2002). Il s'agissait, dans un premier temps, de récolter de la manière la plus exhaustive possible les sources pertinentes de savoirs produits sur ces questions dans la littérature française portant sur les expériences françaises (et non en langue française) et d'en faire une première lecture à plat. Ainsi, de novembre 2002 à avril 2003, nous avons entrepris de constituer, via le Centre de documentation de l'IHESI et d'autres centres de ressources, une liste exhaustive de la littérature existante.

....

- (2) SHERMAN (L.), 1997, «Policing in Crime Prevention», in SHERMAN (L.) et al (dir.), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Programs, chap. 8.

....

- (3) JORDAN (P.), 1998, «Effective policing strategies for reducing crime», in GOLDBLATT (P.), LEWIS (C.) (eds), *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Home Office Research Study 187, London, Home Office, p. 65-66.

On peut distinguer en son sein deux familles ayant chacune un statut différent :

Une première famille : les sources internes. Elles sont composées de synthèses de recherches externalisées par l'INHESI rédigées par les auteurs eux-mêmes (de 1991 à 2002), mais aussi des synthèses rédigées par les chercheurs de l'INHESI dans le cadre d'une procédure d'évaluation-validation (1991 à 2002), des notes et recherches menées en interne par les chercheurs de l'INHESI (1998 à 2001) et, enfin, des rapports, documents, notes administratives, diffusés ou non, émanant des services du ministère de l'Intérieur (1982 à 2001).

Une seconde famille : les sources externes. Ce sont les articles, rapports, livres publiés entre 1983 et 2002 sur les thèmes «police», «réforme», «France», «population», «proximité», «îlotage».

Quand on superpose les savoirs acquis et la grille d'analyse commune, on découvre des zones d'ombre sous-investies pour lesquelles on dispose de limitées et encore trop spéculatives et des zones de savoirs bien éclairées, avec des sujets et des périodes mieux renseignés à défaut d'être sur-renseignés. Notons tout de même que le stock de connaissances disponibles est relativement faible faute d'études évaluatives systématisées.

Les zones sous-investies ou zones grises sont essentiellement au nombre de deux :

- Premièrement, on manque de connaissances sur la période historique couvrant les années 1982-1989 à l'exception d'un certain nombre de rapports officiels ministériels et parlementaires dans lesquels l'idée de police de proximité fait lentement et clandestinement son chemin. À notre connaissance, hormis l'étude de B.Jankowski et celles de D.Monjardet, il n'existe pas de travaux portant sur la lente gestation administrative du concept de police de proximité au sein du ministère de l'Intérieur.

– Deuxièmement, on manque de connaissances sur la conception centrale des réformes et, plus précisément, sur la genèse au sein de l'administration centrale de la réforme dite de police de proximité en France, officialisée en janvier 1999 et mise en place en juin de la même année. Cette politique publique ne tombe certainement pas du ciel, elle s'est plutôt constituée silencieusement dans des cercles et arènes techniques restant à découvrir ou à explorer. En un mot, si l'on sait des choses sur la mise en œuvre de la réforme de police de proximité par le bas, on ne sait quasiment rien sur sa dimension *top down*. Il reste donc à recueillir des éléments sur la conception d'une telle réforme par les acteurs des directions centrales afin de définir les stratégies de ces derniers dans des instances administratives policières comme la DGPN, les DCSP, DCPJ, DCRG, les syndicats de police et des instances politiques comme les cabinets des ministres, du Premier ministre voire les instances spécialisées des partis politiques et des institutions parlementaires. On pourrait ajouter les acteurs ministériels non policiers internes et externes et, sur un plan interne, les groupes de pression, les *spin doctors* de l'action publique ou politique de la police, les éminences grises pesant informellement sur la définition et l'évaluation des objectifs. Sur un plan externe, des ministères tels que ceux de la Défense, de la Ville ou de la Justice voire du Budget jouent un rôle dans ces affaires centrales. Ce sont autant d'écrans entre le processus réel d'une réforme telle qu'elle se produit et se développe au sein de la hiérarchie policière et les niveaux supérieurs qui reçoivent des informations pour, éventuellement, revoir les objectifs initiaux et communiquer sur les résultats de cette réforme.

Deux questions nous semblent particulièrement négligées dans ce panorama des recherches produites :

D'abord, que sait-on des stratégies de diffusion et de communication des réformes de police de proximité ? Pour saisir l'ensemble des dimensions de ces réformes, il faudrait

....

(4) MANNING (P.K.), «Community Policing As a Drama of Control», in GREENE (J.R.), MASTROFSKI (S.D.), *Community Policing, Rhetoric or Reality*, New York, Praeger, 1991, p. 27-47.

bien évidemment mettre l'accent sur ces stratégies de présentation des réformes tant auprès des policiers que des publics. Il s'agirait de voir comment ces programmes sont présentés et en quoi ils constituent une nouvelle rhétorique, un nouveau registre des discours publics sur la sécurité. Se pose ici la question des usages symboliques de ces réformes dans la lignée des théories de Manning⁴ sur la fonction dramaturgique du policing.

Ensuite, loin de porter un jugement de valeur sur la «réussite» ou l'«échec» de telle ou telle entreprise de réforme de police de proximité, il faut essayer de mettre en lumière les liens entre politique et police dans le cadre de ces réformes. En utilisant les travaux existants, il s'agirait de voir dans quelle mesure une réforme de police de proximité vient relégitimer une élite dirigeante et rappeler symboliquement un monopole. Dans un deuxième temps, on s'attachera à comprendre comment le pouvoir politico-administratif a rendu intelligibles et acceptables ces réformes de police de proximité.

115

En conclusion, ce dont témoigne cet inventaire, c'est que la recherche française sur la police de proximité peut s'appuyer sur un savoir cumulatif dont les lacunes ne constituent pas nécessairement l'aspect le moins révélateur.

■ Jérôme FERRET

*Chercheur à l'IHESI et au département Recherches
(area de recerca) de l'École de Police de Catalogne.*

Laurent LANIEL

Coordinateur du projet Oisin-II, chargé de recherche à l'IHESI.

Bibliographie France

RECHERCHES IHESI

1989

GLEIZAL Jean-Jacques, *Problème posé à la police par la modernisation de l'État et la décentralisation.*

DÉCEMBRE 1990

MONET Jean-Claude, *Sécurité intérieure et police de proximité.*

AVRIL 1991

GLEIZAL Jean-Jacques, *Étude-recherche sur les représentations des administrations et les définitions de politiques en matière de prévention de la délinquance sur le plan départemental.*

JUILLET 1991

TIÉVANT Sophie, *La mission sécurisation des CRS en renfort de la police urbaine.*

116

NOVEMBRE 1991

MOSER Gabriel, PASCUAL Angélina, *L'image de la police à Marseille : les quartiers «Nord» et le «centre ville».*

DÉCEMBRE 1991

DELCROIX Catherine, CUNHA Maria, *Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité - Exploration d'un espace social : Montfermeil.*

MOUHANNA Christian, GREMION Catherine, ACKERMANN Werner, *Étude sur l'expérience d'îlotage à Roubaix.*

PERONI Michel, *Les «apparences normales» de l'ordre public et les agents ordinaires de la sécurité.*

JANVIER 1992

JANKOWSKI Barbara, *Étude auprès des policiers auxiliaires.*

OCQUETEAU Frédéric, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée (commerce de la peur et/ou peur du commerce).*

FEVRIER 1992

RENOUARD Jean-Marie, *Les relations entre la police et les jeunes : la recherche en question.*

JANKOWSKI Barbara, *La police de proximité : regard sur un nouveau style de police.*

AVRIL 1992

ROBERT Philippe, *L'image de la police dans l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing.*

JUIN 1992

GATTO Dominique, THOENIG Jean-Claude, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat et le préfet* (IHESI/L'Harmattan, 1992).

GORGEON Catherine, et al., *Les brigades de roulement en police urbaine : fonctionnement, contraintes et potentialités.*

NOVEMBRE 1992

ROBERT Jean-Philippe, *Police et société : l'insécurité en devenir.*

DÉCEMBRE 1992

GORGEON Catherine, *Police et public : représentations, recours, attentes.*

1992

MONET Jean-Claude, *La police communautaire dans les pays anglo-saxons.*

AOÛT 1993

DOURSENS Christine, VIDAL-NAQUET Pierre, *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville.*

SEPTEMBRE 1993

BOURGEOIS Frédérique, DIEPPEDALE Dominique, *La police à l'épreuve du social.*

CHAMBRON Nicole, *Les polices municipales : émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité.*

DÉCEMBRE 1993

GARNIER-MULLER Annie, VIGNERON Renée, *L'îlotage informel des gardiens d'immeubles, 1992-1993.*

AVRIL 1995

BOULLIER Dominique, CHEVRIER Stéphane, MIDOL André, *L'activité des forces de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière.*

JUILLET 1995

DENIS Alice, *Les diagnostics locaux de sécurité. Bilan des connaissances.*

1995

JANKOWSKI Barbara, *Regards sur les actions mises en place par le Service de prévention et de proximité de la circonscription de police de Clermont-Ferrant.*

MAI 1996

VOGEL Marie, *Bibliographie sur la police.*

NOVEMBRE 1996

AKIRCH Madeleine, MEADEL Cécile, *Police et technologies informatiques. Nouveaux traitements de l'information et gestion de l'activité.*

1996

SION Lucien, *De l'ilotage opérationnel. Pour une véritable police de proximité.*

STEFANINI Patrick, *De l'ilotage opérationnel. Pour une véritable police de proximité.*

OCTOBRE 1997

GRÉMY Jean-Paul, *Les Français et la sécurité. Trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes.*

MOUHANNA Christian, *Quelles évolutions pour la police de proximité ? L'exemple de Montfermeil 1991-1996.*

1997

MIDOL André, MENARD Pascale, *Compte rendu d'une mission aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en République Fédérale d'Allemagne.*

BELIA Isabelle, SOURFLAIT Albert, MUSELET Bertrand, *Les Brigades anti-criminalité (BAC) : Étude réalisée à la demande de la DCSP (IHESI/CNEF).*

DÉCEMBRE 1998

DONZELLOT Jacques, WYVEKENS Anne, *La politique judiciaire de la ville : de la «prévention» au «traitement». Les Groupes locaux de traitement de la délinquance.*

JANVIER 1999

MOUHANNA Christian, *Une police de proximité judiciarisée : de l'ilotage au renseignement judiciaire.*

DÉCEMBRE 1999

AMINOT Jean-Luc, *Recenser, évaluer, piloter. Le travail de police de proximité.*

ACADIE, *Les adjoints de sécurité dans la police nationale. Entre l'institution policière et la population : un effet pervers.*

JUILLET 2000

MOUHANNA Christian, *Quel service pour quel public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation.*

OCTOBRE 2000

DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne, «*Souci du territoire*» et production collective de la sécurité urbaine.

NOVEMBRE 2000

OCQUETEAU Frédéric, *La mesure des performances policières en France*.

JANVIER 2001

GRÉMY Jean-Paul, *Mesurer la délinquance à partir du témoignage des victimes. L'enquête pilote IHESI-INSEE de janvier 1999*.

AVRIL 2001

TIÉVANT Sophie, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*.

OCTOBRE 2001

GORGEON Catherine, ACADIE, *Existe-t-il des systèmes locaux de sécurité?*

AVRIL 2002

TIÉVANT Sophie, *Travailler avec la police de proximité. Pratique du partenariat par les acteurs de la société locale*.

JUIN 2002

KATANE David, *La police et la ville. Questions sur la proximité.*

119

SANS DATE

GLEIZAL Jean-Jacques, FROMENT Jean Charles, *Les politiques locales de sécurité*.

SYNTHÈSES IHESI

IHESI, CERF, *Les polices municipales : émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité.*

THÈSES, MÉMOIRES ET ÉTUDES

1974

VILLERBU L. M., *L'accueil dans les commissariats. Quelle réalité ? Quels changements ?*, Étude, Université de Rennes II.

1991

SCHFPN, *La police face à la crise des banlieues*, rapport, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale, Paris.

1993

OUDOT Denis, *Quelles structures pour la Police nationale ? L'expérience de départementalisation*, mémoire de DEA, Droit public, Université de Reims-Champagne-Ardenne, Reims.

DUC Valérie, *La Police nationale : Un service public « métamorphosé »*, mémoire de Maîtrise, Droit public/grands services publics, Paris.

SONDAGES

1988

INTERFACE, *La formation dans la Police nationale : 1982-1988, décembre*.

2002

Institut BVA, *Police de proximité : principaux enseignements de l'étude*, étude, sondage, Institut BVA, Paris.

120

LIVRES

1974

GLEIZAL Jean-Jacques, *La Police nationale : droit et pratique policière en France*, Presses universitaires de Grenoble, Lyon.

1991

BERLORGEY Jean-Michel, *La police au rapport*, Presses universitaires de Nancy/Forum de l'IFRAS, Nancy.

1993

LEMOINE Jean-Pierre, *Management et police*, actes de séminaire, ENA, Direction des Études/promotion Léon Gambetta, Paris.

GLEIZAL Jean-Jacques, *La police en France*, Presses universitaires de France, Paris.

1995

HORTON Christine, *Policing Policy in France*, Policy Studies Institute, Londres.

ORLER Anne-Marie, *La société d'aujourd'hui et la police*, actes du Symposium européen de recherche de la police, Collège de la police, Templemore (Irlande), septembre.

1996

MONJARDET Dominique, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris.

1998

FERRET Jérôme, OCQUETEAU Frédéric (sous la dir.), *Évaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, La Documentation française, IHESI, Paris.

BRODEUR Jean-Paul (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Police Executive Research Forum, Washington, Sage, Thousand Oaks.

1999

DIEU François, MIGNON Paul, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, Paris.

RENAUDIE Olivier, *La police et les alternances politiques depuis 1981*, éditions Panthéon Assas/LGDJ Diffuseur, Paris.

2000

COELHO Jorge, SOUSA SOARES Francisco, PFEIFFER Christian et al., *Les polices de proximité. Conférence internationale*, Lisbonne 14-15 décembre 1998, Forum Européen pour la sécurité urbaine, Lisbonne.

PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX, *Les incivilités*, n°836, La Documentation française, Paris.

121

2001

BODY-GENDROT Sophie, *Les villes. La fin de la violence ?*, Presses de Sciences Po, Paris.

WYVEKENS Anne, FAGET Jacques, *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Erès, Toulouse.

CHALOM Maurice, LEONARD Luce, *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, L'Harmattan, Paris.

2002

OCQUETEAU Frédéric, FRENAIS Jacques, VARLY Pierre, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, La Documentation française, IHESI, Paris.

DIEU François, *Sécurité et proximité*, L'Harmattan, Paris.

ANTONMATTEI Pierre, BAUER Alain, et al., *La police*, Seuil, 2002, Paris.

MUCCHIELI Laurent, ROBERT Philippe, *Crime et sécurité: l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

ARAJOL Jean-Louis, *Police: une affaire d'Etat*, Jacques-Marie Laffont éditeur, Paris.

ARTICLES

1990

LEFEVRE, « Modernisation de l'État et droits de l'homme : un rendez-vous manqué », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, janvier.

1991

MONJARDET Dominique, « Une mission sur un territoire ; de la difficulté des policiers à entrer dans les politiques de prévention de la délinquance », *La revue du CLCI*, n° 26, « L'État de la police ».

1992

MONJARDET Dominique, « Profession policier », *Informations sociales*, CAF, n° 21.

BOURGEOIS Frédérique, DIEPPEDALE Dominique, « Les stratégies et modes d'intervention des services de police face aux demandes sociales de sécurité », *Économie et Humanisme*, novembre.

1993

BONNET Bernard, « L'adaptation du modèle français de police aux demandes locales de sécurité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, mai-juillet.

JANKOWSKI Barbara, « La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, mai-juillet.

MONJARDET Dominique, « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, mai-juillet.

1994

GORGEON Catherine, « Police et public : représentations, recours et attentes. Le cas français », *Déviance et Société*, Vol. 18, n° 3.

LA LETTRE DE MATIGNON, « Sécurité : adapter les structures et le fonctionnement des services de sécurité aux évolutions de la société », *La Lettre de Matignon*, n° 452, juin.

1995

DARTEVELLE Michel, « Le 17 ou les ressources d'une police de proximité à distance », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 22, quatrième trimestre.

JULLIEN Louis-Christian, « L'urgence en zone rurale : La création des Centres opérationnels gendarmerie », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 22, quatrième trimestre.

COLLIN Claude, « L'urgence et la commune : L'interface de l'État et des collectivités locales », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 22, quatrième trimestre.

CHAMBRON Nicole, «Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale?», *Politiques et Management Public*, Vol. 13, n° 4, décembre.

1996

MONJARDET Dominique, «Le maire, le commissaire et la sécurité urbaine», *Pouvoirs Locaux*, n° 28, mars.

LARA Philippe de, EL-GUEDJ Frédéric, «Sécurité : une affaire locale», *Pouvoirs Locaux*, n° 28, mars.

DOMENACH Jacqueline, «L'échec des réformes de la police municipale», *Pouvoirs Locaux*, n° 28, mars.

GUEANT Claude, «Le préfet et la sécurité : les conséquences de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité», *Administration*, n° 173, novembre-décembre.

GLEIZAL Jean-Jacques, «Chronique de police», *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4, décembre.

CIVIC, «La réforme de la Police nationale», *Civic*, numéro hors-série, Paris.

1997

WATIN-AUGOUARD Marc, «Sécurité : une affaire locale», *Droit et Défense*, Vol. 4, n° 97, octobre.

1998

BAUDRY Jean-Claude, «Les Contrats locaux de sécurité», *Les Cahiers de Riberpray*, n° 3, mars.

LEVY René, «Entre insertion locale et enjeux européens», *Panoramiques*, n° 33, avril.

MONJARDET Dominique, «1, 2, 3... polices?», *Panoramiques*, n° 33, avril.

MOUHANNA Christian, «La police de proximité ou les contradictions d'une police au service du public», *Panoramiques*, n° 33, avril.

FERRET Jérôme, «Les polices municipales en France, une perspective socio-politique», *Déviance et Société*, Vol. 22, n° 3.

MOREAU DEFARGES Philippe, «L'Union européenne : vers une communauté de sécurité?», *Les Cahiers de Riberpray*, n° 4, avril.

MACE Eric, «La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

MONJARDET Dominique, «Professionnalisme et médiation de l'action policière», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

BERLIOZ Gilles, DUBOUCHET Louis, «Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction de deux logiques», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

OCQUETEAU Frédéric, «La sécurité privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

ESTEBE Philippe, LEON Hervé, «L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des Pays de Loire», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

DONZELLOT Jacques, WYVEKENS Anne, «Magistrature sociale et souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GTLD)» *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

LAGRANGE Hugues, «Du diagnostic à l'action : l'échelle pertinente du territoire», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les partages de la sécurité. Médiation, partenariat, proximité», n° 33, troisième trimestre.

1999

DIEU François, «La gendarmerie : une police de proximité», *Défense Nationale*, n° 6, Juin.

MONJARDET Dominique, «Réinventer la police urbaine», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Un débat raisonné?», n° 37, troisième trimestre.

MONJARDET Dominique, «Le syndrôme du réverbère», *Après-Demain*, n° 413-414.

MONJARDET Dominique, «La police de proximité, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

LAFFONT Jean-Luc, «La police de voisinage dans la France d'Ancien Régime», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 83-84, Septembre.

JOXE Pierre (entretien avec), «La demande de sécurité intérieure», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Un débat raisonné?», n° 37, troisième trimestre.

SIMULA Pierre, «Offre de sécurité et forces publiques régaliennes», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Un débat raisonné?», n° 37, troisième trimestre.

RENAUDIE Olivier, «Police nationale, syndicalisme et alternances politiques», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Un débat raisonné?», n° 37, troisième trimestre.

FROMENT Jean-Charles, «Le maire et la sécurité, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

VENTRE André Michel, «Le maire et la sécurité, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

LAZERGES Christine, «Réponses à la délinquance des mineurs, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

GLEIZAL Jean-Jacques, «La sécurité: Une nouvelle politique, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

MELCHIOR Philippe, «La construction d'une nouvelle doctrine de sécurité, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, «L'état du syndicalisme policier, L'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

RENAUDIN Frédéric, «L'inflexion des missions de l'Inspection générale de la police nationale : l'audit, l'administration de la sécurité», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 91, juillet.

VOGEL Marie, «La loi sur les polices municipales», *Regards sur l'actualité*, n° 253, juillet-août.

MASSONI Philippe, «18 avril 1999 : Entrée en vigueur de la réforme des services actifs, police urbaine de proximité ; ordre public et circulation», *Liaisons*, n° 67, Paris.

REVUE FRANCAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, L'administration de la sécurité, n° 91, juillet.

2000

OCQUETEAU Frédéric, «La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier», n° 39, premier trimestre.

PERETTI-WATEL Patrick, «L'inscription du sentiment d'insécurité dans le tissu urbain», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier», n° 39, premier trimestre.

GORGEOON Catherine, «Les adjoints de sécurité dans la Police nationale», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Les emplois jeunes», n° 40, deuxième trimestre.

VAN HOLDERBEKE Christine, «La force publique à l'épreuve des violences urbaines», *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, juillet.

ROUSSEL Violaine, PUJAS Véronique et al., «Justice 2000», *Droit et Société*, N° 44-45, février.

WYVEKENS Anne, «Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité?», *Droit et Société*, n° 44-45, février.

GATHERIAS Florent, «Le policier la nuit», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 87, septembre.

RENAUDIE Olivier, «De quelques aspects de l'organisation de la police à Paris», *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé*, n° 4, octobre.

2001

FERRET Jérôme, «Police de proximité en France. Une expérience de recherche à l'IHESI», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Police et recherches», n° 46, quatrième trimestre.

RUDOLPH Luc, «Le policier et le chercheur», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Police et recherches», n° 46, quatrième trimestre.

MOUHANNA Christian, «Réflexions sur la place de la recherche dans le débat public. Le cas de la police», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Police et recherches», n° 46, quatrième trimestre.

MOLIN François, «Les sciences humaines et la formation dans la police nationale. Paradoxes, malentendus et perspectives», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Police et recherches», n° 46, quatrième trimestre.

DEMONQUE Pierre, «La police de proximité. Une révolution culturelle à mener tranquillement», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90.

CHALOM Maurice, «Sentiment de sécurité et police de proximité : un rendez-vous manqué?», *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 1, janvier.

DIEU François, «Aperçu sur les expériences françaises de police de proximité», *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 3, juillet.

DUBOIS-MAURY Jocelyne, MORVAN Yoan, STEINBERG Jean et al., «Urbanisme et sécurité», *Préventique*, n° 58, juillet.

VAYSSIERE Bruno, «L'urbanisme et l'architecture sécuritaire coexistent-ils ? Pour quel mieux ou pour quel pire?», *Préventique*, n° 58, juillet.

BRODEUR Jean-Paul, «Le travail d'Egon Bittner: une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée», *Déviance et Société*, n° 3, septembre.

DECHARRIERE Christian, «La police de proximité en marche», *Les Cahiers de Riberpray*, n° 7, janvier.

2002

MATELLY Jean-Hugues, «Une obligation de résultats pour les gendarmes?», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Quartiers sensibles ici et ailleurs», n° 49, troisième trimestre.

FERRET Jérôme, «Point de vue: Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

DONZELLOT Jacques, WYVEKENS Anne, «Community Policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

SINA Franck, «Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

GORGON Catherine, «La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

PECAUD Dominique, «Le "social" comme source et comme enjeu de la prévention des risques», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

DIEU François, «La production de sécurité dans les territoires ruraux français», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

BUFFAT Jean-Paul, LE GOFF Tanguy, «Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure* «Dynamiques locales», n° 50, quatrième trimestre.

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, «Des institutions policières en mutation?», *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 202.

2003

TOURANCHEAU Patricia, «La prime à la quantité de Sarkozy», *Libération*, mardi 4 février.

MARTIN Hervé, «Une police de proximité à la sauce Sarko», *Le Canard Enchaîné*, 5 mars 2003.

BEAU Nicolas, «Billard à trois bandes avec un flic toulousain», *Le Canard Enchaîné*, 5 mars 2003.

PRODUCTION INSTITUTIONNELLE A TRAJECTOIRE EXTERNE PREVUE

1976

M. RACINE Pierre, *Rapport sur la réforme des structures et des corps de la Police nationale (rapport Racine)*, Commission interministérielle de la Police nationale, Paris.

1984

M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur, «Propositions pour l'avenir», Discours (extraits), Assemblée nationale 5 novembre 1984, *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

1985

M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur, «Faire aboutir des projets», Discours (extraits), 8^e Congrès des commissaires et des hauts fonctionnaires de la Police nationale, Dardilly, 24 mai, *Revue de la Police nationale*, 123, novembre 1985.

M. Pierre VERBRUGGHE, Directeur général de la Police nationale, «Présentation de la Police nationale au Président de la République», Discours (extraits), Cannes-Ecluse, *Revue de la Police nationale*, 123, novembre 1985.

M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur, «Une exigence accrue», Discours (extraits), Université d'été de la Fédération autonome des syndicats de police (FASP), 4 septembre, *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

M. Gilbert BONNEMAISON, rapporteur de la Commission des lois, «La complémentarité Prévention-Répression», Intervention (extrait), Assemblée nationale, 10 juillet 1985, *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre, 1985.

C. LANNELONGUE, «Une démarche nouvelle dans la gestion», *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

C. LANNELONGUE, «Le renforcement des équipements dans le plan de modernisation», *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

Jacques GENTHAL, «La rénovation des équipements dans le plan de modernisation», *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

Daniel LIMODIN, «L'extension de la qualification d'agent de police judiciaire aux personnels en tenue», *Revue de la Police nationale*, n° 123, novembre 1985.

1988

128
M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur, *Intervention, Sénat, Paris, 1er décembre*.

1989

Jean-Marc BERLIOZ, *La démarche projets de service dans la Police nationale..., IHESI, Paris, 1989.*

1991

Le sous-directeur à l'action préventive de la direction centrale des polices urbaines, «Le rôle de la police», Communication au séminaire international «Prévention de la criminalité en milieu urbain», Aix-en-Provence, septembre 1991.

1992

M. Paul QUILES, ministre de l'Intérieur, *Discours, 13 mai 1992.*

CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Rapport de la commission des maires sur la sécurité : 1982/1992, juin 1992.*

M. Paul QUILES, ministre de l'Intérieur, *Discours, 2 octobre 1992.*

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 1993, Paris.*

1994

M. Philippe MASSONI, Préfet de police, *Conférence de presse : Bilan 1993, perspectives 1994, Préfecture de police, 21 janvier, Paris.*

DELATTRE Francis, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan pour 1995 (n°1530) : annexe n° 29 : intérieur et aménagement du territoire : sécurité*, Parlement, 5 octobre.

1995

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Livre Blanc 1993-1995 : bilan et perspectives*, SIRP, Paris.

1997

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Des villes sûres pour des citoyens libres*, colloque des 24-25 octobre 1997 à Villepinte, SIRP, Paris.

PRÉFECTURE DE POLICE, *La Préfecture de police au service des Parisiens : Bilan et perspectives*, ministère de l'Intérieur/Prefecture de police, Paris.

1998

BODY-GENDROT Sophie, LE GUENNEC Nicole, HERROU Michel, *Mission sur les violences urbaines*, La Documentation française, Paris.

1999

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Guide à l'usage des employeurs et des formateurs d'agents locaux de médiation sociale*, Paris.

M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur, et M. Philippe MASSONI, Préfet de Police, *Mise en œuvre de la réforme des services actifs de la préfecture de police*, Conférence de presse, ministère de l'Intérieur, Préfecture de police, 17 mars.

2000

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Guide pratique de la police de proximité*, La Documentation française, Paris.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Assises nationales de la police de proximité*, La Villette 30 mars 2000, SIRP, Paris.

2001

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Police de proximité. La sécurité pour tous et partout*, Brochure 263.1, SIRP, Paris.

PRODUCTION INSTITUTIONNELLE A TRAJECTOIRE INTERNE PREVUE

1990

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *La participation de la Police nationale à la politique de prévention de la délinquance*, circulaire, 14 août 1990.

LE DIRECTEUR CENTRAL DES POLICES URBAINES, *Le renforcement de l'ilotage*, Note, 11 décembre 1990.

DGPN, *Réforme des corps et des carrières*, Étude/rapport 24, ministère de l'Intérieur.

1991

DPAFI, *Plan de modernisation du ministère de l'Intérieur : mise à jour du 11 avril 1991*, Rapport, DPAFI, Sous-direction de la programmation et des études, Paris.

1992

LE DIRECTEUR, CHEF DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, *Projet de mise en place d'un outil d'évaluation de l'efficacité policière*, Note à Monsieur le Directeur général de la Police nationale - cabinet -, IGPN/DIR/N°92-0944B, 13 octobre, Paris.

Scolarité des gardiens de la paix – Police de proximité, DPFP-INF-École nationale de police de Marseille, octobre 1992.

1996

DGPN, *L'unité d'information de voie publique*, note de service n° 15982, 5 septembre, Paris.

DGPN, *Le service de quart*, note de service n° 15983, 5 septembre, Paris.

DGPN, *Le traitement des affaires judiciaires en temps réel dans les unités de voie publique*, note de service n° 15984, 5 septembre, Paris.

DGPN, *La salle d'information et de commandement*, note de service n° 15985, 5 septembre, Paris.

DGPN, *Instructions relatives à l'organisation et au fonctionnement des circonscriptions de sécurité publique*, note interne n° 96-11648, 9 septembre, Paris.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Compte rendu sur l'exécution de la loi n°95673 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, ministère de l'Intérieur, Paris.

1998

MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA POLICE NATIONALE, Intervention à la 10^e session nationale de l'INHESI sur le thème «L'adaptation des missions et des moyens de la Police nationale aux nouveaux enjeux de la société et aux mutations de l'insécurité urbaine», 8 décembre, Paris.

Monsieur le Préfet de Police Philippe MASSONI, *Rapport au ministre de l'Intérieur sur la réforme de l'organisation des services actifs de la Préfecture de police*, Préfecture de police, Paris.

1999

CONSEIL DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, *Relevé des décisions*, 27 janvier.

LE SOUS-DIRECTEUR, *Déclinaisons opérationnelles du concept de police urbaine de proximité*, Préfecture de police, Direction de la sécurité publique, Sous-direction de la gestion opérationnelle et des ressources humaines, 12 février, Paris.

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, *Expériences de la police de proximité*, Note méthodologique à Messieurs les Préfets de départements, 19 avril 1999, Paris.

CONSEIL DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, *Relevé des décisions*, 27 avril.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, Direction centrale de la sécurité publique, *Police de proximité: Éléments de doctrine d'emploi*, 4 mai, Paris.

M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur, *Communication sur la police de proximité en Conseil des ministres*, 19 mai.

DIRECTION CENTRALE DE LA SECURITE PUBLIQUE, Réunion de mise en place du groupe d'études sur la doctrine de la police de proximité, DCSP/SD-MIS/SLC, NAT9946, 20 mai, Paris.

M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur, *Projet de discours*, à l'occasion de la cérémonie de sortie de la 49^e promotion des Élèves Commissaires de police à l'École nationale supérieure de la police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, le jeudi 17 juin 1999.

IGPN, liste non exhaustive des questions (non classées de façon suffisamment logique, ,non hiérarchisées et non encore suffisamment regroupées), document de travail, 5 juillet.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, DIRECTION CENTRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Communication en comité technique paritaire de la Police nationale sur la mise en œuvre et le développement de la police de proximité dans les services de la sécurité publique*, réunion du 8 juillet, Paris.

LE DIRECTEUR, CHEF DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, Évaluation des expérimentations de police de proximité: projet de schéma, note à Monsieur le Préfet, Directeur central de la sécurité publique, PN/IGPN/Études/n°99-1559, 9 juillet.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, DIRECTION CENTRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Mise en œuvre de la police de proximité*. Présentation générale, 27 août, Paris.

LE DIRECTEUR CENTRAL DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Évaluation des expérimentations de police de proximité: projet de schéma*, note à Monsieur le Directeur chef de l'Inspection générale de la Police nationale, 015275, 31 août, Paris.

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, *Les conditions d'emploi, de recrutement et de formation des adjoints de sécurité*, circulaire à Messieurs les Préfets délégués pour la sécurité et la défense, secrétariat général pour l'administration de la police, NOR INTC9900186c, 16 août, Paris.

M. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur, *Projet de discours de clôture*, Rencontres nationales des CLS, 20 septembre.

ANONYME, *Expériences pilotes de police de proximité. Cahiers des charges et objectifs*, 28 octobre.

SANSO Gilles, Inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur, *Que peut être, aujourd'hui, une politique de sécurité de proximité?*, Pré-rapport Atelier 2, sans date.

DCSP/SD.LEM/CM, sites d'expérimentation. Dossiers de validation,
1^{er} octobre, Paris.

IHESI, Mission «d'évaluation» sur la police de proximité, Mantes-la-Jolie,
site de Limay, 08, 09, 10 novembre 1998.

CIRCONSCRIPTION DE MANTES-LA-JOLIE, *Projet de police de proximité,*
circonscription de sécurité publique de Mantes-la-Jolie, sans date.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DDSP DU DOUBS, CSP DE
MONTBÉLIARD, *Expérience de police de proximité, site de la Petite
Hollande*, novembre.

PRÉFECTURE DE POLICE, *Mise en œuvre de la réforme des services
actifs de la Préfecture de police/Pour une police plus proche des
Parisiens*, Préfecture de Police, Paris.

2001

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Généralisation de la police de proximité,
nouvelles technologies et modernisation. Trois années pour changer la
Police nationale: 2001-2002-2003*, rapport, ministère de l'Intérieur,
Paris.

Une table ronde avec Pierre Duffé (*Inspection générale de l'administration (IGA)*), Jean-Claude Emin (*Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP – ministère de l'Éducation nationale)*), Bernard Guénaud (*Inspection générale de la Police nationale (ICPN)*).

« Évaluer la performance »

Regards croisés sur une pratique d'administration centrale

Table ronde organisée par Jérôme FERRET, Anne WUILLEUMIER

Pouvez-vous présenter chacun rapidement vos itinéraires, positions et appartenances institutionnelles ?

Pierre Duffé

Je suis inspecteur général de l'administration depuis maintenant six ans après avoir été, une quinzaine d'années, en poste territorial dans le corps préfectoral. Auparavant, j'avais travaillé au ministère des Affaires sociales et au ministère de l'Économie et des finances. À l'Inspection générale de l'administration (IGA), j'ai notamment participé aux évaluations de la police de proximité et des contrats locaux de sécurité.

Jean-Claude Emin

Je suis actuellement sous-directeur de l'évaluation à la Direction de l'évaluation et de la prévision au ministère de

l'Éducation nationale. C'est mon deuxième séjour dans cette direction puisque j'y étais, il y a quelques années, responsable du bureau qui a mis en place les indicateurs de performance des lycées. J'ai aussi passé un nombre important d'années dans différentes directions du ministère de l'Éducation nationale : dans ce que j'appelle des directions d'étude mais aussi dans l'administration plus opérationnelle, après avoir eu, au début de ma carrière, une petite expérience industrielle.

Bernard Guénaud

Je suis en poste depuis quatre ans à l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN). Après y avoir exercé un emploi d'auditeur budgétaire des services, je participe maintenant à un projet, assez avancé dorénavant, sur l'évolution des méthodes d'audit. Mes points de vue seront donc très influencés par la dimension évaluation hiérarchique des services.

134

Est-ce que chacun peut indiquer ce que signifie en pratique, pour l'administration à laquelle il appartient, cette notion d'évaluation ?

Pierre Duffé

L'évaluation est une méthode d'analyse qui permet de rapprocher les objectifs d'un service ou d'une politique, aux moyens mis en œuvre et aux résultats affichés et constatés. Les trois termes : objectifs, moyens et résultats sont indispensables dès lors que l'on parle d'évaluation. Si on s'en tient à cette définition, j'ai noté qu'à l'IGA, les rapports consacrés à l'évaluation représentent en moyenne un bon tiers. L'inspection se consacre donc encore majoritairement à des tâches de contrôle : contrôle de conformité et contrôle de régularité.

Un des éléments importants intervenu dans l'activité de l'IGA ces dernières années a été la mission d'audit des procédures de gestion et de contrôle interne des fonds communautaires (fonds FEDER). Ces rapports représentent les deux tiers de ceux consacrés à l'évaluation. L'Europe est donc un puissant facteur de développement de l'évaluation.

En dehors des « audit FEDER », les autres rapports portent sur des évaluations plus classiques : appréciation des résultats d'un service ou analyse des impacts d'une politique publique. Ils ont concerné, par exemple, l'évaluation de la délocalisation de l'emploi public, la loi littoral, les contrats locaux de sécurité et, actuellement, l'expérimentation de globalisation des crédits des préfectures.

Jean-Claude Emin

Je ne crois pas que le rôle de l'incitation européenne soit aussi fort chez nous. On est là dans deux univers très différents par rapport à cette incitation. Dans une certaine mesure, l'incitation issue de la pression du « consommateur d'école » est, à mon avis, beaucoup plus forte chez nous. Quand je dis « consommateur d'école », ne l'entendons pas négativement. Ceux que l'on qualifie quelquefois un peu rapidement de « consommateurs d'école » sont tout bonnement des individus qui ont conscience des enjeux de l'école et interpellent fortement le système ou ses unités à ce propos. Leurs questionnements sont tout à fait légitimes.

La définition de l'évaluation que vient de donner Pierre Duffé me convient. J'insisterais plutôt sur la question des finalités de l'évaluation qui, pour nous, sont d'ailleurs dans la loi : la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 évoque en effet l'évaluation du système éducatif, en fait une obligation pour le ministère et donne à cette évaluation deux objectifs. Ces derniers me paraissent intéressants car on les retrouve en fil-conducteur de nos travaux. Le premier est externe : c'est rendre compte des résultats du fonctionnement du système éducatif. L'autre est plus interne : c'est donner aux responsables du système, à tous les niveaux, des moyens de pilotage et de gestion de leurs actions.

Concernant le volet externe, l'idée est de nourrir le débat public sur l'éducation. Ce débat est important puisque, comme chacun le sait, il y a soixante millions de spécialistes de l'éducation en France : tout le monde est allé à l'école, a des enfants et a son idée sur la question. Au fil du temps, nous avons donc développé toute une politique de publications extérieures en matière d'évaluation. Ce sont soit des évaluations du système (une publication comme

«*L'état de l'école*» qui donne par exemple une vision globale du système éducatif) soit des publications plus localisées (je pense notamment aux «Indicateurs de performance des lycées») ou encore des publications sur différents aspects de la politique éducative.

Il y a deux idées derrière cela. La première peut être qualifiée de très générale: rendre compte à la Nation des résultats, de l'efficience du système éducatif. Les travaux menés en la matière se retrouvent par exemple à l'heure actuelle dans les débats autour des indicateurs d'efficience de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette dimension a également un aspect plus local: répondre aux questions que vont se poser les parents d'élèves, du type «quelles sont les performances de l'école ou du lycée dans lequel est mon enfant?» L'appétence est ici extrêmement forte. C'est une ligne de développement de nos travaux qui n'est pas la plus simple car elle renvoie à la question de la transparence du service public, appliquée à des unités fines. Ce n'est évident ni au plan technique ni au plan, disons, sociopolitique.

La seconde idée est la suivante: procurer aux responsables du système éducatif des outils qui sont notamment fondés sur des études, etc. Ces responsables du système éducatif vont du ministre, de son cabinet et des directeurs d'administration centrale jusqu'à l'enseignant dans sa classe à qui on se doit aussi de fournir des outils de régulation de son action. Ces outils sont fondés sur des indicateurs très généraux si je pense au ministre: ce seront des descriptions de l'ensemble du système éducatif, des analyses de politique ou l'examen d'efficience de tel ou tel aspect de la politique. À l'autre extrémité de la chaîne, ces outils serviront au chef d'établissement à piloter son collège, son lycée. S'agissant de l'enseignant, ils l'aideront à établir des diagnostics des points forts et faibles de chacun de ses élèves pour mesurer leurs progressions.

On peut difficilement dissocier ces finalités externe et interne qui posent l'une et l'autre des questions différentes. Elles se traduisent par des effets très importants en matière d'organisation administrative. Il y a plusieurs endroits dans la maison Éducation nationale où l'on fait

de l'évaluation: les inspections générales, d'une part, les inspections générales pédagogiques et d'autre part, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche. Au-delà des inspections générales, une de nos originalités historiques (peut-être moins aujourd'hui puisqu'un certain nombre d'autres ministères ont repris un peu ce mode d'organisation, mais cela l'a été au moment de sa création en 1987), c'est d'avoir une direction d'administration centrale qui rassemble trois fonctions :

- la fonction de service statistique ministériel: elle pilote, organise, et gère le système d'information du ministère ;
- la fonction d'évaluation, d'études, de confection d'outils que je viens d'évoquer: le fait d'être en liens avec la production du système d'information est absolument essentiel du point de vue de la qualité des travaux, de la disponibilité des données, etc. ;
- la fonction de prospective qui me paraît aussi indispensable.

L'association de ces trois fonctions dans une direction d'administration centrale, la proximité du décideur, la capacité à saisir ce que peuvent être ses besoins et la capacité à établir des liens avec la recherche, est quelque chose d'extrêmement important dans notre culture. J'ajoute qu'a été mis en place, il y a maintenant trois ans, une autre structure directement attachée au ministre et donc non dépendante de l'administration: le Haut conseil de l'évaluation de l'école. On en parle ces jours-ci puisqu'il a rendu un avis hier. Ce Haut conseil n'est pas sans lien avec la Direction de l'évaluation et de la prospective, puisque j'en assure le secrétariat général, mais il est indépendant de l'administration et porte un regard externe sur les travaux d'évaluation. Ces travaux peuvent être conduits aussi bien dans la maison Éducation nationale (que ce soit par les inspections générales ou par nous-mêmes) ou porter sur le reste de ce qui peut être mené en France ou à travers le monde. Le fait d'avoir ce type de regard externe et indépendant qui questionne et interpelle est primordial pour nous.

Bernard Guénaud

Plusieurs textes réglementaires datant de la période 1985-1988, organisent la fonction de contrôle et d'inspection de l'IGPN. Même si la notion d'évaluation est apparue bien antérieurement (puisque prévue par l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen), la nature de la mission confiée à l'inspection générale est de toute évidence essentiellement tournée vers le contrôle hiérarchique des services et de leurs responsables, vers l'inspection des personnes. Le cadre fixé a été conçu pour cette finalité. Aujourd'hui on pourrait être tenté d'utiliser les mêmes outils pour faire de l'évaluation; cela serait vraisemblablement une erreur. Inspecter les personnes par rapport à des normes de comportement professionnel reste nécessaire pour la régulation interne d'une institution. Auditer le fonctionnement des systèmes n'est pas moins indispensable pour s'assurer de la mise en place des conditions de réussite. La mesure de l'impact sur le domaine travaillé, celle de l'écart entre l'objectif assigné et le résultat obtenu constituent seules les bases d'une véritable évaluation. Elles mêlent des données internes et des données externes dont le traitement va plus loin que la comparaison traditionnelle entre les résultats des différents services et leur degré de conformité ou de régularité. Dans ces conditions, de véritables évaluations pourraient être réalisées pour les services en prenant en compte les données externes locales qui leur sont propres. Cette façon de procéder consacreraît l'idée qu'une évaluation de politique publique puisse être réalisée à l'aide de loupes différentes, tout au long d'une chaîne allant du niveau local au niveau central, au service d'un même objectif global.

D'un point de vue plus diachronique, d'où vient ce souci de l'évaluation et quelles sont ses perspectives de développement?

Jean-Claude Emin

Il faut des procédures de contrôle et nous en disposons. Mais, il me semble aussi que le développement des travaux

d'évaluation, tel qu'on s'efforce de les décrire les uns les autres et tels qu'ils se développent effectivement dans nos administrations, correspond quand même, en tout cas chez nous, à ce qu'on appellera (j'utilise ici un slogan qui est commode), au fait qu'on est en train de passer ou qu'on est conscient de devoir passer, de ce qu'on pourrait appeler «l'ère du respect de la norme à l'ère du pilotage». Dans un service public comme le nôtre, on a des objectifs fixés par la loi qui sont des objectifs nationaux. On essaye de les transformer en indicateurs et de les faire prendre en charge par les établissements. Simplement, on est à peu près certain, pour ne pas dire que nous sommes tout à fait sûrs, du fait que l'atteinte de ces différents objectifs dans ces différents endroits ne suppose pas exactement la même mobilisation de moyens, les mêmes processus, les mêmes façons de faire. Ce qui veut dire que l'on va de plus en plus vers un pilotage par les résultats. Se trouve alors posée la question de la qualité des indicateurs de résultats, parce qu'on peut en avoir de très mauvais et se tromper complètement. En tout cas, je pense qu'au niveau d'un établissement, les deux finalités que j'évoquais tout à l'heure sont aussi vraies. L'établissement doit rendre des comptes à son usager immédiat et, parce qu'il gère une partie du service public national, à son ministre. Il a aussi à gérer et piloter son action dans un réseau de contraintes pour atteindre des objectifs qui ont, pour une assez large part, un caractère national.

Bernard Guénaud

Passer du simple respect de la norme au pilotage par les résultats visés paraît absolument indispensable. Ou plutôt faudrait-il cumuler respect des normes et pilotage. À titre anecdotique, il est possible actuellement d'être en pleine conformité avec les normes d'organisation et de travail et d'obtenir des résultats moyens, voire médiocres.

Pierre Duffé

La « pression du consommateur » en matière d'évaluation est sans doute nettement plus forte au ministère de l'Éducation qu'au ministère de l'Intérieur mais cela peut

changer. Rien ne dit que demain, on ne verra pas dans la presse, un classement des meilleurs ou des moins bons commissariats de police de France. On classe aujourd’hui les hôpitaux, les universités et les lycées depuis plusieurs années maintenant. On se trouve dans une période charnière de l'évaluation amenée à prendre de plus en plus de place. Le ministère de l'Éducation nationale a été le premier à mettre en place une Direction de l'évaluation et de la prospective qui n'existe pas au ministère de l'Intérieur. Un certain nombre de ministères ont engagé une réflexion identique sur le regroupement de la fonction statistique (système d'information), la fonction évaluation et la fonction prospective. Dans ces évolutions, il faut évoquer la part importante prise par le chantier de la LOLF. Un des articles les plus importants de la loi du 1^{er} août 2001 est l'article 7. À partir de 2006 précise-t-il, le budget devra être présenté en programmes et actions et chacun de ces programmes devra faire l'objet d'une évaluation. Je suis persuadé que l'évaluation va, dans ce cadre, connaître un grand développement à la fois vers l'évaluation externe et vers l'évaluation interne, c'est-à-dire le contrôle de gestion au sens large du terme. Cette évolution s'inscrit déjà dans les travaux en cours dans chaque ministère sur la définition des programmes et des actions et surtout sur les indicateurs qui leur seront associés.

Outre l'Europe que j'évoquais tout à l'heure, le Parlement contribue lui-même de plus en plus au développement de l'évaluation. La loi sur le RMI imposait un dispositif d'évaluation et même une « rediscussion » de la loi à partir de ce bilan. On voit de plus en plus des dispositifs législatifs ou réglementaires prévoir un dispositif d'évaluation. Le plus récent est la Loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) puisque la Loi de finances 2003 a mentionné qu'elle devait faire l'objet d'un rapport au Parlement qui a d'ailleurs été présenté il y a quelques semaines et auquel l'IGA a fortement contribué.

On doit aussi tenir compte de la décentralisation dans l'essor de l'évaluation et du développement des dispositifs contractuels entre l'État et spécialement les Régions : contrats de plan, contrats de ville et d'agglomération.

Depuis vingt ans les commandes d'évaluation se sont fortement développées, y compris au niveau des collectivités territoriales, et elles ont fait appel à des organismes privés ou universitaires.

Jean-Claude Emin

J'ai l'impression que le développement de l'évaluation au sein de l'Éducation nationale a correspondu à la convergence d'un certain nombre de facteurs. Le souci d'améliorer la gestion publique, ça c'est une évidence (le plus gros budget de l'État, etc.). Peut-être surtout aussi les avancées des recherches en matière de sociologie, d'efficacité de l'éducation... Je regarde là plutôt du côté du monde de la recherche. Je prends l'exemple d'une opération considérée par certains comme les prémisses de l'évaluation : la Rationalisation des choix budgétaires. Je me souviens d'une discussion (ce n'était pas encore à Bercy mais au Louvre, cela ne date donc pas d'hier) avec quelqu'un qui disait : « *Vous êtes en train de comparer deux, trois mesures possibles de politique éducative mais quels indicateurs d'efficacité prenez-vous ? Prenez donc le taux de redoublement.* » Ce à quoi on lui avait répondu : « *Le taux de redoublement n'est pas un indicateur de résultat, c'est un indicateur de gestion, on peut le faire bouger par circulaire ou par décision de tel ou tel (d'ailleurs la preuve c'est qu'historiquement on l'a fait à diverses reprises).* » On a donc eu la convergence de réflexions un peu théoriques et de réflexions plus pratiques (du type quels peuvent être les bons éléments pour un « tableau de bord » ministériel ou pour un « tableau de bord » plus local?). Il y a eu aussi un autre facteur : le progrès des systèmes d'information. Pour nous, le fait que le ministère a, à un moment, décidé de se lancer dans des suivis de cohortes d'élèves et s'est mis à construire et à développer des instruments qui commençaient à exister au plan international (notamment les évaluations standardisées d'acquis d'élèves) a été un élément important. Il y a là, à mon avis, une conjonction (je ne sais pas donner une proportion entre l'un et l'autre) entre un souci de gestion publique, d'amélioration de la gestion publique ou du service public et puis le fait qu'on

a, dans le même temps, réalisé des progrès importants sur le plan de la connaissance scientifique et peut-être de l'outillage technique (je pense aux systèmes d'information ou aux dispositifs d'appréciation des acquis des élèves). Je vois plutôt cela comme une conjonction d'éléments dans un environnement qui était aussi un environnement où la Nation questionnait son système éducatif. Quand 7 % de la richesse nationale sont consacrés au système éducatif, il est assez légitime que le pays pose des questions aux responsables en matière de qualité de la gestion et d'efficacité.

Si vous jetez un regard rétrospectif sur vos expériences d'évaluation, quelle appréciation technique êtes-vous amenés à porter sur la pratique évaluative centrale ?

Pierre Duffé

Concernant l'IGA, je peux parler d'abord de l'évaluation de l'expérience de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération dans les préfectures qui préfigure la gestion prévue par la LOLF. Grâce à un suivi sur une durée de trois ans, on est passé d'une évaluation de la mise en œuvre (*évaluation ongoing*) à une évaluation où l'on a pu véritablement s'intéresser aux résultats que produit cette réforme, notamment sur la capacité des gestionnaires à se fixer des objectifs dès lors qu'on leur accorde des marges de manœuvre dans la gestion de leurs moyens. C'est grâce aux indicateurs mis en place que le responsable local est en mesure de se comparer aux autres préfectures mais aussi que l'évaluation a pu être conduite utilement. La mise à disposition d'indicateurs dans le pilotage interne des services, même s'ils ne sont pas parfaits, fait aussi progresser l'évaluation. À l'inverse : l'évaluation des contrats locaux de sécurité, pilotée par l'IGA et associant d'autres inspections et qui s'est déroulée sur quatre années, a éprouvé beaucoup de difficultés à apprécier les résultats de ces dispositifs locaux, faute d'indicateurs locaux et nationaux. On voit donc combien est importante l'articulation entre évaluation interne utile au pilotage et évaluation externe orientée vers l'impact des politiques. Certes, monter des

indicateurs n'est pas simple : il faut du temps, cela nécessite de la concertation entre le niveau central et le niveau local des services et du consensus local et c'est encore plus difficile lorsque l'on est dans des processus partenariaux comme les contrats locaux de sécurité.

Bernard Guénaud

Il ne fait aucun doute que l'élaboration conjointe ou concertée des indicateurs constitue un point fondamental d'un dispositif d'évaluation. Il y aurait une certaine vanité à demander à des responsables de diriger leurs services pour atteindre des objectifs mesurés avec des indicateurs dont ils douteraient de la pertinence. Dans le pire des cas, cela peut même provoquer une «atteinte virtuelle» des objectifs. Il y a, là encore, l'illustration de la nécessité d'une culture partagée, par tous les niveaux, sur les objectifs et les moyens de l'évaluation.

Jean-Claude Emin

Pour avoir souvent discuté avec des collègues d'autres ministères et procédé à des confrontations sur notre travail, je crois qu'on a, au sein de l'Éducation nationale plus qu'ailleurs, davantage développé une «évaluation de système» ou un «dispositif d'évaluation de système». Pour une part, cela est voulu et, pour une autre part, cela est lié à un certain nombre de caractéristiques de l'éducation. Ce n'est pas le cas au ministère de l'Intérieur ou, pour les affaires sociales (à la DARES) qui ont sans doute plus développé des évaluations de politiques. Finalement, ce que nous avons, de fait, beaucoup développé est un dispositif que je qualifierais «d'évaluation de système» avec des outils comme «*L'état de l'école*», c'est-à-dire des indicateurs très globaux qui s'efforcent de rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés au système éducatif par la loi et de les confronter à des activités.

Je vais parler en termes d'indicateurs pour simplifier. On a, comme exemple, la durée de scolarisation : quel temps passe aujourd'hui un jeune français à l'école ? Et puis il y a des indicateurs de coût, etc. On dispose là d'une présentation sur le système d'ensemble, mais on peut avoir le même

type d'approche quand il s'agit d'un établissement scolaire. On commence à réaliser dorénavant des évaluations d'expérimentation pour essayer d'apprecier l'intérêt qu'il pourrait y avoir à diminuer sensiblement les effectifs de certaines classes. Pour ma part, je trouve cette pratique extrêmement importante à l'Éducation nationale où pourtant l'expérimentation n'est pas simple à réaliser dans la mesure où il faut confronter des personnes à qui on fait un traitement expérimental à ceux à qui on ne le fait pas (vous avez beaucoup de mal à expliquer à quelqu'un qu'il est placebo, c'est un vrai problème...!). On est donc en train de construire carrément des expérimentations à ce sujet, ce qui est complètement nouveau à l'Éducation nationale alors que d'autres pays le font de façon beaucoup plus courante. C'est là où je lie un petit peu l'évaluation du système et ce type de travail car, fondamentalement, nous utilisons les mêmes indicateurs et les mêmes outils puisque ce qui nous importe c'est de voir quelle est l'efficience d'un type d'action ou d'une mesure de politique éducative par rapport à une des seules aunes qui ait un intérêt: en l'occurrence, le progrès des élèves.

Dans un certain nombre de cas, cela nous oblige à tenir des raisonnements «en deux temps». Je prends un exemple précis : gagner un élève de terminale de plus est, dans une certaine mesure, l'atteinte d'un objectif. On se rapproche en effet de l'objectif: 80% au niveau du bac. Mais, en même temps, il faut (c'est mon deuxième temps) essayer de vérifier que le baccalauréat qui sera délivré à ce bachelier supplémentaire est de même valeur que celui que les bacheliers précédents ont obtenu: si je lui donne un diplôme au rabais, cela n'a guère d'intérêt. On raisonne donc très souvent en combinant deux temps : un objectif quantitatif par exemple de certification, d'augmentation de délivrance de diplômes et des travaux qui, simultanément, permettent de vérifier que le niveau atteint par rapport aux grands objectifs (capital de compétences ou de connaissances détenu au travers d'un diplôme) ne se dégrade pas.

Je peux évoquer un autre exemple. Nous avons plutôt une appréciation positive de la politique des cycles mise en place avec la loi d'orientation. On constate en effet, que la

proportion d'élèves arrivant aujourd'hui en retard en sixième a assez sensiblement diminué, on peut même dire très sensiblement diminué. De plus, il y a beaucoup moins de redoublements dans l'enseignement élémentaire. Dans le même temps on vérifie que (sous quelques réserves, je ne vais pas rentrer trop dans le détail) le capital de compétences ou de connaissances (la capacité de lecture par exemple) détenu par l'élève moyen arrivant en sixième aujourd'hui (dorénavant plus nombreux qu'il y a dix ans) est le même ou en tout cas n'est pas moindre que celui de ses camarades scolarisés une dizaine d'années auparavant. Voilà le type de raisonnement que nous sommes conduits à tenir pour concilier, ce que j'appelle une évaluation de système par rapport aux grands objectifs et des évaluations plus pointues de tel ou tel aspect de politique éducative.

Bernard Guénaud

La plupart des missions d'évaluation ou qualifiées comme telles auxquelles participe l'IGPN se font en collaboration et sous l'autorité de l'IGA. La dernière véritable mission d'évaluation que l'on pourrait évoquer pour l'inspection générale est celle de la police de proximité. C'est un assez bon exemple, toutes choses égales par ailleurs, de ce qu'il est possible de réaliser. La plupart du temps toutefois, ce genre de mission consiste en la réalisation de diagnostics. Même très complets, même permettant la prise de décision sur des nouvelles orientations, les jugements portés sur une situation ne constituent une évaluation que s'ils sont conçus à partir de critères prédéterminés à l'action, avec des indicateurs compris de tous les participants. En ce sens les vrais dispositifs d'évaluation sont rares.

Plus globalement, que signifie à vos yeux «mesurer la performance»?

Jean-Claude Emin

Je définis la performance à partir de deux critères. Prenons la performance d'une unité de service public. À mon avis, elle se définit d'abord par rapport à des objectifs.

Ce qui veut dire qu'on les lui a fixés ou qu'ils ont été fixés de façon partagée. Cela implique d'ailleurs aussi la nécessité de trouver quelqu'un capable de définir les objectifs : le législateur, le ministre... Or, ce n'est pas toujours le cas. Il ne peut y avoir d'évaluation s'il n'y a pas d'objectifs. Le deuxième élément pour évaluer la performance, c'est d'essayer d'isoler dans un résultat, ce qui est dû à l'action propre de l'unité et ce qui vient éventuellement d'ailleurs. Là aussi, je vais prendre un exemple relatif à la scolarité. Si je veux comparer deux lycées, à armes relativement égales, il faut évidemment que je prenne en compte le niveau des élèves à l'entrée. Il peut être complètement différent. Pour la performance, ce qui va m'intéresser, c'est ce que le lycée a apporté à ses élèves. Est-ce que l'un leur a apporté plus que l'autre, etc.? Voilà ce que serait ma définition de la performance en l'illustrant par cet exemple.

Si je fais allusion à cet exemple, ce n'est pas tout à fait au hasard : c'est un des points sur lesquels on a travaillé sous la pression de l'extérieur. Une première question était : pour apprécier les résultats d'un lycée, ne faut-il prendre en compte que le « dernier obstacle de la course » ? C'est-à-dire la passation de l'examen et sa réussite éventuelle. Il convient aussi de s'intéresser à ce qui s'est passé en amont. Je peux avoir éliminé un certain nombre de coureurs pour ne garder que de bons coureurs qui vont réussir le passage de la dernière haie. Cette première question est essentielle. Et puis, il y en a une deuxième : il faut évidemment tenir compte d'une façon ou d'une autre des niveaux des élèves à l'entrée. Tous les lycées ne sont pas à armes égales de ce point de vue.

On a donc fait deux types de choses. D'une part, on a utilisé plusieurs indicateurs car il n'y a pas une seule façon de regarder la performance d'un établissement. Ce qui renvoie, peut-être, à ce que je disais préalablement : le bon lycée n'existe sans doute pas, il y a sans doute plusieurs façons d'être un bon lycée en fonction des gosses que l'on reçoit, etc. Il est donc indispensable d'avoir un regard pluriel sur la question et de ne pas se fonder sur le seul taux de réussite à l'examen mais aussi, par exemple, sur la probabilité d'arriver au bout du chemin quand on y entre.

Et puis, deuxième point, on a construit des « indicateurs de valeur ajoutée » qui sont d'ailleurs des « indicateurs de valeur ajoutée relative » : ils n'apprécient pas ce qu'un lycée a ajouté mais le comparent à un lycée moyen. Sans rentrer dans le détail technique, on l'a fait en trouvant des moyens d'éliminer deux facteurs de réussite scolaire qui n'incombent pas au lycée à proprement parler et dont on sait qu'ils sont importants dans la réussite scolaire, au moins au plan statistique. Tout d'abord, les catégories socioprofessionnelles des élèves. Ensuite, leur âge, c'est-à-dire l'âge d'entrée dans l'établissement ou l'âge auquel ils passent le bac. Dans un système comme le nôtre, qui continue à fonctionner avec de nombreux redoublements et « à la norme d'âge », ce qu'on voit très bien en comparaison internationale, l'âge de l'élève est le meilleur résumé de sa carrière scolaire quand il arrive dans un lycée, et le meilleur « prédicteur » de ce qui va se passer après. Donc, on a éliminé ces deux facteurs de réussite scolaire pour essayer de dégager ce qui est propre au lycée et le comparer à ce qui se passe dans un lycée moyen. Cela donne une idée relative de la valeur ajoutée du lycée.

Cette façon concrète de régler les choses suppose, en même temps, une politique de communication, de mise en œuvre, enfin toute une série de choses... Il n'y a pas que de la fabrication technique d'indicateurs... Se pose aussi toute une série de questions sociopolitiques, de communication et de gestion d'un dispositif.

Pierre Duffé

La performance est un terme qu'on trouve dans la LOLF du 1^{er} août 2001. Comme vous le savez, on va dès le budget 2005, imposer à chaque responsable de programme ministériel, l'élaboration d'un projet annuel de performance. Il devra afficher les objectifs qu'il assigne à son programme et indiquer comment sont mesurés ses résultats. Aujourd'hui, le projet annuel de performance est donc à l'étude dans chaque ministère. Il y a également le rapport annuel de performance qui, à la fin de l'année budgétaire, devra établir le bilan de la façon dont on a atteint ou pas les objectifs. Sous ce terme de performance, il y a toute la

démarche qu'on a évoquée jusque-là, à savoir l'évaluation du tryptique objectif/moyens/résultats. On distingue plusieurs catégories d'indicateurs de résultats. Pour les indicateurs d'activité et de moyens, je dirais *grosso modo* qu'on sait faire, même si chaque ministère a une culture variable de la quantification de son activité. En ce qui concerne les indicateurs de qualité de service c'est beaucoup plus inégal. Quant aux indicateurs dits socio-économiques, c'est-à-dire l'appréciation d'impact des politiques publiques, on est souvent dans la difficulté. C'est vrai aussi des anglo-saxons qui ont pourtant une culture de l'évaluation supérieure à la nôtre. Dans un récent rapport parlementaire sur la LOLF, la commission des finances de l'Assemblée nationale, consciente de cette difficulté, a proposé, afin peut-être de contourner l'obstacle, de faire appel à des enquêtes d'opinion. Quoi qu'il en soit, il faut être attentif à la pluralité des indicateurs. Rien n'est pire que de vouloir se concentrer sur un seul indicateur. Je donne un exemple caricatural: dans les préfectures on délivre des titres et on contrôle la légalité des actes des collectivités territoriales. Vous pouvez consacrer tous vos moyens humains à délivrer des titres et, ainsi, faire baisser vos délais de délivrance des cartes grises et satisfaire vos usagers mais en contrepartie dégrader complètement l'autre mission, sans doute moins spectaculaire, mais aussi importante. Dans un commissariat de police on peut aussi mettre beaucoup de moyens pour améliorer l'accueil du public mais ce ne doit pas être au détriment des autres missions. Nos services sont complexes et poursuivent plusieurs missions, ce qui nécessite une pluralité des outils de mesure de résultats. Par ailleurs, un indicateur ne prend parfois du sens que confronté à d'autres. Enfin, plus ces batteries d'indicateurs auront été élaborées conjointement entre le pilote (c'est-à-dire le responsable de programme de l'administration centrale) et ceux qui, sur le terrain, sont en charge de conduire les politiques, plus on aura de chance d'avoir des indicateurs adaptés, compris et mobilisateurs qui amélioreront globalement la performance.

Bernard Guénaud

Évaluer la performance, cela peut être comparer le résultat obtenu par rapport à celui visé, comparer le niveau atteint par rapport à un niveau passé, ou encore mesurer le rapport qualité/prix (l'aspect performance de la gestion). La performance peut se lire à travers ces différentes grilles et aux différents niveaux. Actuellement, on évalue les services en utilisant des *ratios* par strate de services comparables. Il y a forcément un aspect réducteur car les éléments propres au contexte local ne sont pas réellement mesurés et deviennent des variables d'ajustement dans l'opinion de l'évaluateur. Pour un service local, mesurer à plusieurs reprises, avec les mêmes critères, les résultats obtenus par rapport à des objectifs visés localement serait une vraie mesure de sa performance. Enfin, peut-être faut-il essayer une définition managériale de la performance qui serait «le résultat plus la manière».

Comment mesure-t-on concrètement la performance ? Disposez vous d'indicateurs de performance performants ?

149

Jean-Claude Emin

La question de la pluralité des indicateurs est absolument essentielle, sinon des erreurs monumentales peuvent être commises. La performance n'est pas unidimensionnelle, elle a forcément plusieurs aspects. Il faut associer plusieurs choses: avoir des enquêtes d'opinion mais, en même temps, disposer d'indicateurs de résultat. À l'Éducation nationale, si je reviens sur les lycées, on a un certain nombre d'indicateurs qui sont des indicateurs de résultat ou de performance correspondant à de grands objectifs nationaux: délivrance de diplômes, etc. Nous n'avons pas vraiment traité actuellement une autre dimension de la question qui serait des indicateurs de qualité du service. Est-ce qu'on y est correctement accueilli? Est-ce que le parent d'élève qui arrive dans l'établissement ne se fait pas «rembarrer» pour telle ou telle raison, etc.? Un indicateur peut aussi, selon celui qui l'utilise et le moment où il est utilisé, être un indicateur de résultat ou un indicateur

d'autre chose. Je vais prendre un exemple pour illustrer mon propos : un indicateur qui me donne des éléments sur la composition sociale de la population d'un établissement, c'est un élément de contexte de cet établissement ou, comme diraient certains dans des modèles, un indicateur d'entrée. Ce type d'indicateur peut également être un indicateur de résultat et être suivi, en tant que tel, par exemple, dans le cadre d'un contrat de plan où on aurait convenu d'un certain nombre de mesures visant à regagner de la mixité sociale dans un quartier ou dans son établissement. À un moment donné, le même indicateur sera ainsi un indicateur d'entrée et, à un autre moment, il rendra compte du degré d'atteinte d'un objectif. Un indicateur n'est pas forcément marqué de façon obligatoire et permanente.

Bernard Guénaud

Il est important de ne pas se tromper sur la nature et la portée des différents types d'indicateurs. La culture administrative a, de longue date, favorisé l'utilisation des indicateurs d'activité caractéristiques d'une vision trop strictement interne. Il y a effectivement intérêt, sans multiplier le nombre d'indicateurs, à varier leurs types en fonction de ce que l'on veut réellement mesurer.

En ce qui concerne les enquêtes d'opinion, il y a une certaine difficulté à en accepter l'utilisation dans notre milieu professionnel. Peut-être parce qu'en raison du défaut d'investissement sur ces méthodes, elles ne peuvent, la plupart du temps, être mises en œuvre que par des intervenants externes à l'institution. Il s'agit pourtant d'un outil indispensable pour mesurer l'impact sur la situation perçue par l'usager, quitte à le croiser avec des indicateurs plus traditionnels. On peut également souligner l'intérêt de travailler le plus en amont possible sur les processus et sur les points-clés de l'activité des services dont on présume qu'ils ont un rôle important sur le résultat final. Cette notion, proche de celle de qualité, s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la culture du résultat.

Pierre Duffé

Pour continuer sur l'importance de la diversité d'évaluation de la performance, j'avais été frappé par une évaluation sur la police de proximité au Canada. On avait recours à des enquêtes d'opinion en demandant aussi l'avis des policiers sur la réforme qu'ils mettaient en œuvre. Il est intéressant que les acteurs eux-mêmes soient régulièrement consultés et qu'on les interroge sur ce qu'ils pensent de leur propre pratique. Le problème de l'enquête d'opinion, c'est son coût et la qualité de la méthode. Cela suppose des budgets qui ne sont aujourd'hui pas toujours prévus. La mise au point d'indicateurs implique un investissement intellectuel et financier assez lourd. Dès l'instant qu'est posée la question de l'impact et qu'on recherche la causalité entre une pratique, des moyens et des résultats, les universitaires et plus généralement les chercheurs devraient avoir toute leur place. On voit que le choix de certains indicateurs de résultat résulte d'un processus lourd. Ces indicateurs doivent être aussi relativement stables. Il ne faut pas qu'ils soient trop nombreux et que le travail imposé à remplir ou à renseigner les indicateurs prenne trop de temps opérationnel car, dans ce cas, on risque un rejet par les services.

Jean-Claude Emin

À propos de ce qui peut être fait en matière d'évaluation dans le système éducatif, un des points régulièrement souligné par le Haut conseil d'évaluation de l'école que j'évoquais tout à l'heure est la pluralité des outils d'évaluation qui, pris un par un, sont généralement d'assez bonne qualité. Toutefois, il existe plutôt un foisonnement d'outils, parfois même concurrents, et non pas une organisation de ces outils en un dispositif pensé en tant que tel pour gérer. De plus, et c'est le problème essentiel: on ne se sert pas assez de ces outils pour réguler le système. C'est-à-dire que, par certains côtés et pour employer une formule un petit peu rapide, on a des outils en avance sur l'usage qui en est fait. La question cruciale est celle là aujourd'hui. Pour revenir sur l'exemple des indicateurs des lycées, on en réalise, ils sont publiés, mais les établissements ne s'en servent pas assez pour réguler leur fonctionnement ou pour se poser un certain nombre de questions.

Pierre Duffé

Concernant la sécurité, on est aujourd’hui comme hier dans une logique où : performance égale baisse des chiffres de la délinquance. On connaît les défauts du 4001. Il constitue pourtant un système d’information qui a l’avantage de permettre d’établir des comparaisons dans le temps grâce à sa stabilité. Cela ne veut pas dire qu’il ne faille pas améliorer les outils. Il y a la mission confiée par le ministre de l’Intérieur à l’Observatoire national de la délinquance suite au rapport Caresche-Pandraud. Il faut souligner que son conseil d’orientation fait une large part aux élus et aux chercheurs. Il y a aussi les initiatives sur les observatoires locaux de la sécurité. Il est important d’approcher les enjeux locaux de la sécurité, notamment en matière de prévention, en ayant des outils de mesure adaptés aux situations locales et élaborés de façon partenariale. Ces observatoires sont souvent mis en place par les collectivités territoriales mais avec une très forte implication des services de police qui apportent, avec d’autres, leur connaissance et leur information.

152

Parlons de ce qu’on n’arrive pas à mesurer dans la performance d’une organisation, d’un service, de ce qu’on pourrait appeler les points aveugles de l’analyse. Où situez-vous la difficulté essentielle ?

Jean-Claude Emin

Nous, on n’appelle pas ça des points aveugles mais la « boîte noire ». La plus grosse, en termes d’évaluation du système éducatif, ce sont les facteurs d’efficacité dans la classe. On va pouvoir éventuellement mettre en relation l’attribution de moyens à tel ou tel endroit et un résultat, mais on a plus de mal à apprécier l’efficacité de ce qui se passe dans la classe. On commence à travailler dans ce domaine, mais il est compliqué, délicat et on ne dispose pas toujours des bases scientifiques pour l’appréhender. On est à la limite de la recherche et de l’évaluation opérationnelle d’un point de vue politique, si je puis dire, de politique publique. De surcroît, c’est extraordinairement coûteux.

J'évoquais la question de l'évaluation de l'expérimentation d'une baisse sensible d'effectifs dans certaines classes des cours préparatoires. Pour ce faire, on a mis en place des dispositifs d'appréciation des progrès des élèves sur l'année. Mais l'observation des pratiques enseignantes est coûteuse. De plus, c'est long, compliqué et scientifiquement complexe à faire. On est sur des sujets qui ne sont pas très simples. Je suppose qu'on pourrait dire la même chose en termes de pratiques policières. La façon dont on patrouille plus ou moins bien par exemple. Cela me conduit d'ailleurs à un autre point: la question du temps. Un des problèmes les plus difficiles est celui de la conciliation (je crois que ce n'est pas conciliable) entre le temps du politique et celui de l'évaluateur. Le politique est de toute façon pressé, parce que, pour lui, le temps c'est avant tout l'élection qui arrive. Quant au temps de l'évaluateur, il correspond quasiment, dans un certain nombre de cas, à celui du chercheur qui souhaite obtenir des résultats suffisamment fiables pour prétendre éclairer la décision et avoir des résultats convergents surtout sur des sujets délicats. Dans le développement des travaux que nous avons réalisés, c'est certainement une des questions les plus délicates. On y est confronté aujourd'hui: le ministre veut immédiatement des résultats sur quelque chose mais on ne peut pas raisonnablement lui en donner tout de suite. Dans ce cas, ce n'est même plus de la négociation mais quasiment de la confrontation.

Pierre Duffé

En matière de sécurité il y a la boîte noire du jeu des différents acteurs locaux qui peut conduire à un système performant car riche en synergie ou au contraire bloqué. Cela est par exemple manifeste pour les contrats locaux de sécurité dans lesquels on a des partenariats efficaces, parce que les hommes et les femmes impliqués s'entendent bien et sont stables dans leur poste. Il suffit parfois qu'une personne de l'équipe parte et on observe avoir une baisse du niveau de coopération. L'évaluateur a du mal à comprendre ce jeu des acteurs qui revêt pourtant un rôle notable dans l'efficacité d'une politique de sécurité conduite au plan local.

Concernant le temps du politique, j'observe aussi, la difficulté soulignée par Jean-Claude Emin. Désireux d'obtenir des résultats rapides, on demande souvent de l'évaluation au tout début de la mise en œuvre d'une politique alors que précisément, on est dans l'incapacité de mesurer le moindre résultat significatif. Lorsque ce serait le moment de faire l'évaluation, on a parfois changé de politique.

Je voudrais également aborder la question du rôle du niveau local : est-ce qu'on n'est pas, de plus en plus, dans les politiques de sécurité notamment, dans des configurations où le maire chargé de la prévention devrait être associé à l'évaluation, tant dans la définition du cahier des charges et de la méthode, que (surtout) dans l'analyse des résultats ? J'ai été très sensible à cette absence du rôle des collectivités territoriales dans l'évaluation des contrats locaux de sécurité.

Bernard Guénaud

Les points aveugles peuvent se trouver en externe comme en interne. En externe, cela a déjà été évoqué, il s'agit de la difficulté à mesurer l'impact réel sur la vie sociale, d'une façon rigoureuse, en évitant de valoriser l'impact souhaité mais en mettant en évidence celui réellement obtenu. En interne, et cela est très complémentaire, il s'agit du processus mis en œuvre pour atteindre l'objectif. Jean-Claude Emin évoquait pour l'Éducation nationale le problème de la qualité du temps de présence de l'enseignant et incidemment son impact sur la classe. Très au point sur l'utilisation des indicateurs de moyens et d'activités, les organisations administratives sont moins performantes sur les indicateurs de qualité des processus. La difficulté à nommer les bonnes pratiques n'est certainement pas étrangère à cet état de fait dans des mondes professionnels où le savoir-faire individuel, le « tour de main » paraissent constituer l'*alpha* et l'*omega* du travail, ce qui rend le contrôle interne difficile.

Nous travaillons actuellement sur cet aspect pour un nouveau processus d'audit. Le directeur général de la Police nationale a signé très récemment une charte d'audit

qui renvoie à un nouveau système de responsabilisation des services sur des points clés susceptibles de garantir le meilleur résultat possible. Ces derniers seront déterminés en association avec les directions centrales. Ce n'est pas traiter directement de l'impact de l'activité des services mais une manière de s'en rapprocher. Cela amène à changer de culture et rejoint un peu une question abordée au début de cet entretien. Jusqu'à présent, nous étions beaucoup, dans notre système d'évaluation de la performance des services, sur des aspects de conformité. C'est-à-dire que nous prenions les différents blocs constituant un service pour vérifier les points un par un comme dans le cadre d'un contrôle technique automobile. Tout le monde est bien sûr d'accord pour dire que les différentes parties du dispositif doivent être en état de marche. Mais la façon dont l'ensemble fonctionne – c'est-à-dire le management du responsable du service – vaut autant que chaque partie individuelle. Pour la sécurité, le fonctionnement du service de police avec les autres partenaires illustre aussi cela. Nous sommes actuellement en train de travailler sur cet aspect qui ne résoudra pas tous les problèmes, mais qui ambitionne de contrôler les meilleures garanties possibles d'obtenir de bons résultats.

Jean-Claude Emin

J'ajouterais un petit mot en rebondissant là-dessus parce que ça m'évoque ce que j'appelais tout à l'heure le raisonnement en deux temps. C'est exactement ce que vous êtes en train de dire, là on se rejoints complètement. Et puis, cela me rappelle aussi quelque chose d'autre, à savoir la question de la collaboration avec les scientifiques. J'aurais tendance à penser que, pour mieux connaître les pratiques qui peuvent s'avérer efficaces – tout en sachant qu'il n'y a pas de pratiques universellement efficaces mais qu'elles peuvent être efficaces dans un contexte, pas efficaces dans d'autres contextes, etc. (en matière d'éducation mais aussi probablement en matière de police) – on a besoin d'un développement de la recherche et donc d'une collaboration avec les scientifiques. Je disais tout à l'heure qu'un des facteurs ayant contribué à faire avancer les choses dans

156

l'Éducation était certainement le développement des travaux scientifiques. Je me souviens en avoir discuté avec des chercheurs du temps de l'appel d'offres DEP/IHESI sur la violence à l'école. Mais, il y a un moment où il ne faut pas – c'est d'ailleurs quelque chose qui se débat actuellement dans le milieu de la recherche en éducation et qui fait même l'objet de thèses – qu'on transforme le scientifique en expert de l'administration car il va y perdre son caractère de chercheur scientifique. Je me rappelle une discussion avec Bernard Charlot qui dirigeait le comité scientifique de l'appel d'offres. On était d'accord sur l'idée qu'à un certain moment le chercheur devait s'arrêter et que c'était à l'évaluateur administratif de « reprendre la balle » pour transformer la recherche, sous sa responsabilité et non sous celle du chercheur, en propositions d'actions administratives ou politiques. C'est un point extrêmement important, une autre facette de la question. Dans un certain nombre de cas, l'administration doit s'ouvrir plus qu'elle ne le fait aujourd'hui aux scientifiques en travaillant avec eux. Cela signifie qu'il faut développer la recherche scientifique, qui ne l'est peut-être pas assez, sur les domaines qui nous intéressent. Mais cela implique aussi une déontologie de travail entre les uns et les autres et un accord sur le moment où on se « passe la balle ».

■ Propos recueillis le 23 octobre 2003 à l'IHESI

Note de recherche

Le comité scientifique de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a entrepris la construction d'un séminaire de recherche consacré à la question du brouillage de plus en plus manifeste de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

Le texte présenté ci-dessous, rédigé à cette occasion par Dominique Monjardet et Jean-Paul Brodeur, propose à ce sujet un cadre d'analyse exploratoire.

Sécurité intérieure et sécurité extérieure

Recompositions et métamorphoses

157

par Dominique MONJARDET et Jean-Paul BRODEUR

Il est tout aussi clair que depuis les attentats du 11 septembre 2001, les choses ne sont plus les mêmes¹.

En quoi «les choses» ne sont-elles plus les mêmes? C'est pourquoi, depuis plusieurs mois, les consignes de vigilance contre le terrorisme ont été multipliées...»². Réponse: «Depuis cette date, nous redoutons un attentat de masse qui par son ampleur pourrait nous déstabiliser. Nous redoutons les agressions de type classique. De même, nous redoutons une attaque commise à l'aide de moyens non conventionnels, nucléaires, radioactifs,

Sans doute les attentats du 11 septembre marquent-ils une date dans le champ de la sécurité. Et, notamment, la mise en question de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure a

••• (1) Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, réunion des Préfets, le jeudi 20 mars 2003.

(2) *Ibid.*

gagné du terrain. Cette interrogation n'est cependant pas nouvelle; elle était déjà nourrie par (au moins) deux lignes de réflexion. En premier lieu était interrogée la prolifération d'innovations institutionnelles, policières et judiciaires, entées sur les mécanismes de la coopération internationale (de l'unification européenne au MERCOSUR en passant par tous les traités et protocoles *ad hoc*). Une abondante et précise littérature fait le point sur cette question³. En second lieu, plus conceptuellement, se déploie la tentative de subsumer la diversité des périls (délinquances, terrorisme, conflits, catastrophes naturelles et désastres écologiques) sous la notion de *risque*, promue au rôle de catégorie organisatrice du social. On ne propose pas ici de suivre l'une ou l'autre de ces pistes, bien qu'elles fournissent nécessairement d'amples matériaux à la réflexion. Le projet proposé est inscrit en amont de ces perspectives, qui prennent déjà parti sur les catégories d'analyse pertinentes. Nous n'en sommes pas là. (1) Nous partons d'un état des lieux des dispositifs de sécurité institués, substantiellement comparables dans les pays occidentaux de l'hémisphère Nord. (2) Nous essayons de recenser les dimensions significatives des changements supposés les affecter. (3) L'objet du séminaire est d'explorer leurs effets, isolés et combinés, sur chacune des institutions de sécurité et (4) d'en proposer à terme un bilan, à l'issue duquel on sera mieux outillé pour apprécier la validité respective des

approches précédentes. Le présent texte propose, de façon cursive, quelques indications sur les deux premières étapes de cette entreprise.

1 – L'état des lieux

À cette date, les dispositifs institués de prise en charge des sécurités intérieure et extérieure dans l'ensemble des pays occidentaux se distribuent en trois catégories nettement distinctes: des polices (publiques), des forces armées et, en voie de développement rapide, une industrie de la sécurité privée.

Sans doute existe-t-il de multiples interfaces, recouvrements, coopérations (et concurrences) entre ces trois groupes d'acteurs (institutions, organisations, groupes professionnels), mais leur différenciation fonctionnelle reste nettement marquée. Les armées ont une (des) mission(s), les polices sont encadrées par des mandats, la sécurité privée offre des services sur un marché. L'État, le juge et le client ne sont pas donneurs des mêmes ordres. L'ennemi, l'adversaire et le malfaiteur ne relèvent pas de la même prise en charge. En substance, c'est par tout ce qui les différencie – de leur institution à la logique de fonctionnement quotidienne – que chacune de ces instances se définit. On se rappelle que c'est par une démonstration de ce qui oppose la logique policière à celle de l'entrepreneur de sécurité que C. Shearing et P. Stenning ont fondé ce dernier comme objet de recherche.

•••• (3) Voir par exemple, en langue française, la collection de la revue *Cultures et conflits*.

De surcroît, dans tous les pays, les agents de chacun de ces secteurs témoignent d'un vif attachement à leur identité propre. Le militaire se défend d'être un « flic », celui-ci tient le « privé » à bonne distance (du moins jusqu'à sa retraite), et celui-là prospère en dénonçant les carences policières⁴. L'existence de polices à statut militaire semble brouiller les distinctions, il est vraisemblable cependant que leur logique de fonctionnement soit celle des polices, et non d'une « arme⁵ ».

Le fait que l'ennemi s'infiltre à l'intérieur (ou y recrute des affidés), ou que le réseau délinquant enjambe les frontières, ou que les Compagnies républiques de sécurité (CRS) se retirent des enceintes sportives au profit des nouveaux « stadiers » ne suffit pas à disqualifier la séparation des genres, ne serait-ce que parce qu'il s'agit, dans leur essence si ce n'est dans leur extension, de phénomènes fort anciens. On a toujours connu les cinquièmes colonnes, une internationale du crime, un marché de mercenaires. Plus nettement, s'il y a eu mouvement historique, c'est bien plutôt dans le sens inverse de la spécialisation croissante. Le XX^e siècle a vu notamment le retrait généralisé de l'armée du domaine du maintien de l'ordre après la démonstration répétée de son inaptitude sanglante à ce rôle et au fur et à mesure que la police y développait de nouvelles compétences. Plus

généralement, chacun engagé dans son propre mouvement de professionnalisation tend à approfondir ses expertises spécifiques, et ce mouvement est bien plus celui de la spécialisation et d'une division toujours plus fine du travail que celui de confusions et d'empêtements en tous sens. Lorsqu'il y a conflit de compétences, et concurrence, comme avec les douanes, c'est le plus souvent dans un premier moment, lorsqu'un nouveau marché se dessine, et pour marquer ses positions dans l'attente d'un arbitrage. Le mouvement, par la suite, emprunte le plus souvent la voie de la spécialisation.

Nous avons donc au départ la permanence de ces trois blocs distincts, et s'efforçant chacun de maintenir sa spécificité bien plus que de guigner sur les prérogatives (et les charges...) du voisin⁶. Leurs formes institutionnelles sont très diverses, tout spécialement pour ce qui est des polices, dont l'inscription institutionnelle et spatiale se distribue d'une infinie multiplicité d'atomes (les plus ou moins 14 000 corps de police américains) jusqu'à la grande administration nationale unitaire, en passant par toutes les combinaisons intermédiaires. Dans tous les cas, ce qui apparaît en première analyse problématique entre ces diverses institutions, ce n'est pas tant la répartition des responsabilités que la circulation aléatoire des informations. Ce point

•••• (4) On pourra se reporter à ce propos aux interventions des entrepreneurs de sécurité privée au colloque *En quête de sécurité: un colloque international sur le maintien de l'ordre et la sécurité*, Documents du colloque. Montréal: CD-ROM fourni par le CICC de l'université de Montréal, février 2003.

(5) On note d'ailleurs à ce sujet un double mouvement de démilitarisation (en Belgique, par exemple) ou de mise sous tutelle opérationnelle civile (en France).

(6) Les supposées « guerres des polices », internes au second de ces ensembles, relèvent d'autres considérations.

n'est certes pas marginal puisque, aussi bien, c'est l'information qui est la ressource première, stratégique, des instances de sécurité. C'est ainsi qu'un des effets les plus constants et les plus nets de toute crise d'envergure (et le 11 septembre ne fait pas exception) est de mettre en question les systèmes d'information (et plus sûrement de non-information) des agences, l'efficacité de chacun, leurs modalités de coopération.

Au-delà de ce trait, lui aussi constant, quels sont les éléments qui incitent à questionner cette architecture traditionnelle et à mettre en doute sa pérennité?

Cinq dimensions nous semblent devoir être interrogées.

2 - Répertoire des catégories pertinentes pour analyser les évolutions actuelles –et vraisemblables– de la sécurité

Nouvelles formes d'inscription spatiale

Les territoires de la sécurité sont l'objet d'un double mouvement. On observe un fractionnement croissant des espaces, avec notamment le recours à une géographie de plus en plus fine, dont témoignent aussi bien les sectorisations liées à la mise en œuvre des différentes formes de police de proximité [les 49 postes de quartier

du service de police de la ville de Montréal (SPVM), les 196 zones de police belges; les 700 nouvelles implantations décentralisées de la police urbaine en France], que les nouveaux outils de l'analyse spatiale de la criminalité (*hotspots et compstat*). À ce fractionnement des territoires correspondent des spécialisations croissantes et donc une division du travail de plus en plus tranchée, entre l'ilotier du microsecteur urbain (bloc, rue, quartier), le responsable du contrat local de sécurité (ville, agglomération ou réseau de transport), l'inspecteur d'un service régional (région) ou d'un office central de police judiciaire (nation), et les policiers détachés dans les services trans- ou multinationaux (espace Schengen, Europol, etc.). Cette différenciation des espaces et la spécialisation croissante qui en découle contribuent à accentuer, au sein de forces de police supposées unitaires (modèles de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale en France), l'écart entre les différents métiers qui y sont représentés, de telle sorte que l'unité du corps apparaît de plus en plus formelle : entre les agents dédiés à ces différentes échelles territoriales, l'existence d'un espace professionnel commun devient problématique.

À ce mouvement de diffraction, spécialisation, s'oppose un procès inverse d'indifférenciation croissante de l'espace au regard des frontières nationales. Les grandes délinquances multinationales, les flux illégaux et les trafics en tous genres, se déploient à l'échelle de la planète tout entière et requièrent par conséquent, sur le modèle de la course

incessante entre l'épée et le bouclier, une multinationalisation de l'action policière, et donc des forces de police. Nombre de (bons) auteurs se consacrent à la description de l'émergence et de la diffusion de ces «polices en réseau».

On notera que l'appareil judiciaire fait lui aussi l'objet de ce double mouvement. Dans le même temps où l'on institue en France une «justice de proximité⁷», se met en place un «Tribunal pénal international» dont la juridiction se veut universelle.

On observe ainsi que le «nouveau» se concentre aux deux pôles de ce grand écart: pôle de la proximité, où se réinventent de nouveaux savoir-faire perdus dans la modernisation technique des années 1960 (le triptyque motorisation/inflation des appels police-secours/liaisons radio), et pôle planétaire où s'expérimentent (difficilement) des coopérations policières et judiciaires multinationales (les polices étant d'ordinaire plus disposées à ces coopérations, voire institutions, nouvelles, que la justice – encore toute pénétrée de sa dimension régaliennes, ou plus soumise au politique, comme on voudra).

Finalement, on peut émettre l'hypothèse que ce n'est plus le territoire qui définit la population mais cette dernière qui introduit un nouveau cadastre au sein du territoire. On peut distinguer trois mouvements. D'abord, l'implantation de populations qui ne font pas l'objet d'une intégration automatique

définit des zones qui deviendront par la suite des pôles d'identité (quartiers difficiles, communautés, etc.). Le phénomène de base est que l'implantation n'est plus concomitante de l'intégration. Ensuite, il faut insister sur le fait que la primauté croissante des populations sur le territoire qu'elles occupent a révélé l'existence d'un mouvement de sens contraire à l'intégration: les individus ne s'intègrent pas seulement parce qu'ils ne le voudraient pas, comme veut le croire une certaine vulgate républicaine, mais aussi parce qu'on les rejette, les exclut, et les marginalise. Mouvements de mise à l'écart, tenue à distance, qui impulsent les dérives communautaristes qui viendront à leur tour les justifier et les renforcer (spirale de l'enfermement). On fera enfin sa place au mouvement de «mondialisation par le bas» dégagé par Alain Tarrius⁸, qui voit une nouvelle population de «fourmis» ou «précaires mobiles», retisser, sur le pourtour méditerranéen notamment (mais bien au-delà aussi vers les pays asiatiques), la toile d'échanges internationaux, hommes et marchandises, denses, et qui ne doivent rien aux institutions étatiques.

Diversification des acteurs

Il se dit beaucoup, en France, que la mécanique de «l'intégration républicaine», censée avoir fait, tout au long

•••• (7) Voir entre autres la création des «juges de proximité» dont la compétence a été définie dans la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice en date du 9 septembre 2002, et dont le statut fait l'objet d'une loi organique du 26 février 2003.

(8) TARRIUS (A.), 2003, *La Mondialisation par le bas*, Paris, Balland, coll. «Voix et Regards».

de la III^e République, de toutes les immigrations successives, autant d'irréductibles Gaulois, serait en panne. Il est possible que ce jugement repose sur une vision très idéalisée d'un passé qui a connu, aussi, ses formes d'exclusion et des expressions de xénophobie sans équivalent contemporain. S'il y a aujourd'hui du nouveau c'est encore une fois dans l'inscription spatiale du phénomène. Dans la grande ville des débuts du xx^e siècle les classes laborieuses sont certes dangereuses, mais elles battent le même pavé que la bourgeoisie. S'il y a des quartiers nobles et des quartiers populaires – Monceau et Belleville – ils sont enchevêtrés, sans solution de continuité, et une bonne part de la stratification sociale est encore verticale – dans les mêmes immeubles. Avec la construction massive de cités nouvelles, excentrées, à peuplement quasi exclusivement populaire, puis massivement immigré, les années 1950 et 1960 ont vu la mise en place d'une nouvelle ségrégation spatiale que la très longue crise de l'emploi, à partir du milieu des années 1970, a cristallisée. En outre, à l'exception de l'école (parfois de la poste), les services publics ne se sont pas implantés dans ces quartiers. La police, notamment, occupée au contraire à se concentrer dans de massifs hôtels de police centraux, s'en est résolument tenue à l'écart, comme le signale dès 1977 – pour le déplorer – le rapport Peyrefitte.

Mise à distance, appauvrissement et délaissé ont produit les effets cumulatifs que signale, pour les stigmatiser, l'expression de « zones de non-droit ». Elle est doublement inadéquate. D'abord, comme on l'a signalé, parce que le droit ne s'épand pas dans le vide, et que, dès lors qu'aucun de ses acteurs institutionnels ne se souciait de « policer » les quartiers, on voit mal comment leurs occupants eussent fait l'apprentissage de systèmes normatifs ainsi désincarnés⁹. Ensuite, parce que dans ces territoires d'un nouveau type – territoires urbains dépourvus de tous les attributs de la ville – se déploient nécessairement des modes de régulation collective ; droit d'aïnesse, loi du plus fort ou exigence de « respect », des codes de conduite se mettent en place, ainsi que les outils de leur imposition (le grand frère, le « notaire informel », la bande, le gang, etc.). Au regard des systèmes normatifs qui s'instituent ainsi de façon informelle, voire clandestine, l'intervenant extérieur n'est armé que d'un droit lui aussi étranger. Ce n'est pas ainsi de zones de non-droit qu'il s'agit, mais d'espaces dans lesquels la prétention des institutions à faire respecter leur droit supposé universel se heurte de fait à des prétentions concurrentes de groupes locaux, plutôt mieux armés pour faire respecter leur propre loi. Lorsque le phénomène se généralise et se cristallise, les agents des institutions, policiers mais aussi

•••• (9) Ce qui ne signifie nullement que les « sauvageons » seraient moins que d'autres dotés de sens moral (quoique ce soit bien le sens de l'expression). Ce qui est en question est l'apprentissage du sens de la Loi, de son rôle dans le fonctionnement social en général, dans les interactions quotidiennes en particulier.

travailleurs sociaux, agents des organismes logeurs ou des transporteurs se voient assigner un statut de totale extériorité, sur le modèle que la ville américaine a connu dans les années 1950 et 1960, lorsque les polices blanches (à recrutement massivement irlandais et italien) « poliaient » les ghettos noirs. Elles y étaient perçues comme troupes d'occupation, étrangères, et ce statut n'est plus en effet celui de la police – le guet qui veille sur le sommeil de tous – mais de l'armée¹⁰. Pour y intervenir, autrement que de façon furtive (quelques îlotiers militants et considérés par leur service comme perdus pour la police), il faut monter des « opérations combinées » en forme de débarquement. Les Groupes d'intervention régionaux (GIR) sont la forme institutionnalisée de ces *task forces* opérant sur le modèle commando : on centralise et on croise l'information, on investit, on fouille, on interpelle et on se retire. Police communautaire, police de quartier, police de proximité sont autant de tentatives pour réinstituer la police publique comme service public local, permanent. On sait qu'elles connaissent des succès variables.

Ce sont ainsi aujourd'hui, de la même façon que dans les années 1960 aux États-Unis, des « incidents de police » sur fond de profonde hostilité croisée qui déclenchent des émeutes urbaines (*cf. Toulouse-Le Mirail, décembre 1998*).

•••• (10) Et les journalistes en mal de sensationnel ne manquent pas l'occasion de recourir au langage des armes ; par exemple JELIN (C), 2000, *La Guerre des rues*, Plon.

(11) BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.), 2002, « Connaitre la police », numéro hors série des *Cahiers de la sécurité Intérieure*, p. 13-16.

(12) Cf. Lord SCARMAN, 1981, *The Scarman Report: The Brixton Disorders*, Londres, H. M. Stationery Office.

En revanche, à la différence des États-Unis¹¹ et du Royaume-Uni¹², il n'est pas d'usage en France que ces émeutes suscitent la création de commissions d'enquête mettant à l'examen les modalités d'intervention de la force publique dans ces zones urbaines.

Ainsi placée en situation d'extériorité complète vis-à-vis de la population, la police perd nécessairement toutes les ressources d'information, d'interaction et de transaction qui soutiennent le maintien quotidien de l'ordre public. La sécurité intérieure se dérobe « de l'intérieur », lorsque la police n'est plus – comme elle se plaisait à le croire – « au centre des choses », mais bien reléguée à leurs franges.

Et à l'autre extrémité de l'espace, dans les grands trafics multinationaux, les polices sont également en porte-à-faux. Ici, la règle du jeu veut qu'elles aient constamment un temps de retard à l'égard de l'innovation incessante dont les traîquants font preuve...

L'éclatement des marchés illégaux

Dans une approche par les « produits », c'est-à-dire par ce qui circule et/ou s'échange, il convient de considérer d'une part des personnes (on retrouve alors toute la question de l'immigration, notamment clandestine), et d'autre

part des objets, entre lesquels il faut opérer une distinction princeps entre objets banalisés, anonymes (ou anonymisés), telles les drogues, et les objets signés, retracables, tels que déchets nucléaires, armes de destruction massive, contrefaçons, etc. Cette dernière distinction n'est pas fonction d'une quelconque nature du produit: elle est un enjeu que les parties en présence travaillent, les uns pour faire disparaître toutes traces des origines, les autres pour au contraire maintenir ou pister une traçabilité.¹³

Dans ce cadre se déroule une «course à l'espace»: plus l'espace se dilate, plus les circuits se complexifient, plus le «réseautage» se développe et plus l'anonymat peut s'épaissir. C'est le mécanisme même du blanchiment de l'argent sale, où les circuits informatiques et autres sont complexifiés à l'infini. Le trafic de drogue est le modèle parfait où un produit anonyme circule dans des réseaux extrêmement étendus, dotés à chaque embranchement d'un dispositif de coupure, interdisant de remonter l'ensemble du réseau (si on exclut la mythologie cinématographique des seigneurs de guerre et des enclaves qu'ils sont supposés gouverner).

À l'inverse, les autorités tentent de resegmenter l'espace en rétablissant des mécanismes d'enregistrement,

déclaration, péages, octroi, douanes, etc. (Cf. les dispositifs *tracfin* et autres étudiés notamment par P. Lascoumes, *et al.*¹⁴).

Cette distinction entre produits anonymes et produits signés soutient deux modalités différentes de répression: d'une part le «modèle DEA¹⁵», qui consiste à s'étendre impérialement aux dimensions des réseaux pourchassés, avec la même indifférence aux frontières et aux souverainetés, au point de mettre sous tutelle directe les zones supposées de l'origine des trafics (Colombie) et les plaques tournantes de distribution (Panamá); d'autre part et à l'inverse, lorsque les produits sont signés, il faut négocier les coopérations avec les États de production (cas de l'immigration, qui requiert un accord avec les pays d'origine, pour limiter le flux de sortie et permettre le flux de retour; cas, de plus en plus important, des matériaux nucléaires stockés au cours de la guerre froide). Le contrôle de la criminalité s'inscrit alors dans un système d'échange de raisons d'État, où il est en concurrence avec d'autres contingences. Le cas de l'Afghanistan illustre de façon exemplaire cette concurrence des contrôles: l'Afghanistan, qui était le premier producteur d'héroïne dans le monde, avait mis un terme à la culture du pavot sous la

•••• (13) Elle s'étend d'ailleurs aux flux d'immigration: pour empêcher leur expulsion dans le pays d'origine, les immigrés clandestins font disparaître tous papiers d'identité.

(14) LASCOUMES (P.), GODEFROY (T.), 2003, «La question des places off-shore, mobilisation unanime mais enjeu composite», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les coulisses de la mondialisation», n°52, deuxième trimestre, p. 113-140; voir aussi GRAVET (B.), 2003, «De l'argent de la drogue à l'argent sale. L'invention de la lutte antiblanchiment», entretien avec Gilles Favarel-Garrigues, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les coulisses de la mondialisation», n°52, deuxième trimestre, p. 141-154.

(15) Drug Enforcement Administration, puissante agence fédérale des États-Unis, chargée de la «guerre contre la drogue».

contrainte des Talibans ; ceux-ci ont été chassés du pouvoir avec le concours des chefs afghans du Nord, qui ont rétabli la culture du pavot, mettant les États-Unis devant un fait accompli qu'ils ne peuvent se permettre de défaire sans mécontenter leurs alliés. Les autorités américaines ont dû donner satisfaction au Pentagone aux dépens de la DEA.

Public/privé : la mise en cause du régalien

L'irrésistible ascension de la sécurité privée dans les pays anglo-saxons (nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, nombre d'employés), la substitution du privé au public dans de nombreux espaces (aéroports, stades, centres commerciaux, etc.), la multiplication des accords, coopérations, délégations entre public et privé s'accompagnent néanmoins d'un vigoureux rappel à l'État, lorsque le sentiment d'insécurité croît (élections françaises de 2002) ou lorsqu'un événement particulièrement spectaculaire sature les médias, et les esprits (attentats du 11 septembre 2001). Ainsi, bien qu'elle soit manifeste, cette ascension est moins conquérante dans les pays européens [à l'exception des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)].

Le public retrouve tous ses droits en trois circonstances :

- en cas d'échec des transactions : lorsque la médiation a échoué, lorsque

le contrat est rompu, l'État – sous la forme du juge – s'impose comme l'arbitre en dernier ressort ;

- dans la même veine, en cas de rupture des normes élémentaires du vivre ensemble (rupture du contrat social), lorsqu'il y a recours à la violence, c'est l'État qui est sommé d'intervenir¹⁶ ;
- enfin, l'État est tenu d'intervenir lorsque la demande de sécurité incorpore une forte dimension symbolique : le plan Vigipirate qui permet de mettre dans les rues et les gares des militaires ostensiblement armés (et son équivalent au Royaume-Uni, qui voit déployer des chars d'assaut aux portes d'Heathrow) a moins pour objet de «terroriser les terroristes» (qui en ont vu d'autres...) que de signifier à la population que l'État veille.

L'irréductiblement régalien n'est pas ainsi la police en tant que telle, mais la justice (le prononcé de la sentence, la décision en dernier recours) et l'armée, garante de la protection du territoire et de la souveraineté de l'État. Le régalien, c'est le glaive et la balance, pas le Pandore, qui peut de surcroît laisser place à toutes les technologies de surveillance et de protection. À noter en outre que le régalien peut prendre des inflexions profondément différentes selon les pays. À la suite des attentats de septembre 2001, l'État américain réclame à nouveau

•••• (16) Dans ces deux cas, où il va y avoir prononcé d'une sentence non négociable, susceptible d'être appliquée sous contrainte, l'État est le seul acteur légitime.

d'assurer la sécurité aéroportuaire, et il s'y investit, alors que dans d'autres pays, des difficultés budgétaires conduisent au contraire à la privatisation de ce genre de sécurité, et dans cette mesure à l'affaiblissement des prérogatives régaliennes.

L'empilement technologique

On rappelle d'abord une évidence, fondée de longue date par la sociologie industrielle, mais parfois encore méconnue : les technologies sont ce qu'en font leurs usagers. Il n'y a pas de développement autonome des techniques. Comme on le vérifie chaque fois qu'un pouvoir se fait surprendre par l'événement (11 septembre 2001 à nouveau), le réseau de surveillance et d'interception le plus sophistiqué technologiquement (le fameux Echelon par exemple) vaut ce que vaut l'analyste en fin de chaîne de traitement des données, puis l'attention et la crédibilité que lui accorde la chaîne hiérarchique remontante. À défaut, le renseignement le plus crucial et le plus précis reste inopérant.

Inversement, de nombreux régimes totalitaires ont démontré (et continuent de le faire) que des dispositifs extrêmement efficaces de surveillance (interne) pouvaient être déployés sans recourir nécessairement à des techniques élaborées (*cf.* la Stasi, infiniment mieux équipée par une armée de mouchards que par l'écoute électronique).

Dans la prise en compte du versant technologique de la sécurité, quatre propriétés sont à retenir¹⁷ :

- La croissance exponentielle de la surveillance exercée par le truchement des technologies informatisées (interception et traitement des communications, des images vidéo, etc.) *versus* les moyens humains. Ce procès de substitution de la machine à l'homme est fondé sur deux ressorts : la difficulté particulière d'infiltrer les groupes terroristes (par comparaison avec les modalités traditionnelles d'infiltration des réseaux criminels) ; le constat répété des carences policières en matière d'analyse du renseignement dès qu'il ne s'agit plus d'élucidation (*ex post*) d'affaires singulières.
- Pour la mise en œuvre de cette surveillance à distance, le développement du «profilage», sous forme de construction et repérage de *pattern types* donne naissance à un nouveau modèle de surveillance «déductive» fondé sur des modèles de risques (par opposition à la surveillance inductive, au coup par coup, des personnels déployés sur le terrain).
- La technologie génère en continu des effets pervers. En premier lieu par son développement même, où le principe de disponibilité l'emporte sur le principe d'adéquation. On en a vu un bon exemple dans la mise en œuvre des CLS, qui ont boosté l'installation par les communes de

•••(17) On suit ici BRODEUR (J.-P.) et LEMAN-LANGLOIS (S.), *La surveillance totale*, article à paraître.

systèmes de vidéosurveillance, présentés par les cabinets de conseil comme la solution disponible, alors que rien ne permettait de juger de son efficacité.

- Croissance plus profilage plus effets pervers se conjuguent pour nourrir une «exubérance irrationnelle» des dispositifs de surveillance, de telle sorte que le volume de ce qui est surveillable et surveillé explose, en accroissant à proportion la dépendance de l'ensemble du système à la capacité (humaine) (1) d'en extraire le renseignement valide et (2) d'engager sur cette base l'action appropriée. Pour ces deux temps, qui conditionnent l'efficacité de l'ensemble du système, la technologie n'est que d'un médiocre secours.

En conclusion...

Une même propriété traverse les cinq champs retenus : le bouillonnement, sous forme d'éclatement, diffraction, différenciation, empilement, et le cas échéant confusion. D'où les deux lignes traditionnelles de présentation/interprétation de ces développements, selon qu'on est sensible à leur développement et empilement – et l'on y voit les multiples manifestations de la Grande surveillance modèle 1984 toujours amélioré – ou à leurs limites et effets pervers, qui incitent à une vision beaucoup plus sceptique. Le progrès de la connaissance passant sans doute à

l'écart de ces ornières obligées, six chantiers nous paraissent devoir être travaillés.

3 - Des chantiers pour la pratique

Les coordinations : celles qui sont en place et celles qu'il reste à établir

Deux choses nous semblent établies. D'abord, que de graves lacunes sur le plan de la coordination des services ont été révélées par l'analyse des attentats du 11 septembre 2001. Ensuite, que la multiplication des mesures prises pour conjurer d'autres attentats appelle un renforcement de la coordination. Ces deux constats se renforcent : il faut redresser la situation antérieure et préparer celle qui s'annonce.

Au-delà d'un certain seuil, coopérations et coordinations exigent des procédures (une mise en forme par l'élaboration de protocoles d'opération qui prévoient des obligations) qui ne se satisfont plus des échanges informels et autres bons procédés entre des personnes et des compétences qui ont été mis en place au fil de la résolution *ad hoc* des problèmes. C'est vrai aussi bien au niveau international qu'en ce qui concerne les partenariats locaux. La combinaison des ressources suppose l'explicitation de l'expertise de chacun et leur intégration opérationnelle, là où

elle se révèle nécessaire. Quels sont les effets et les conditions de la codification des savoirs policiers et de leur imbrication avec des savoirs qui n'émanent pas des corps policiers, en tant que tels, mais qui leur fournissent, comme l'ingénierie de sécurité, un complément essentiel?

La reddition de comptes (la redevabilité)

Les opérations internes des services policiers sont traditionnellement discrétionnaires, souvent sous le seul contrôle du pouvoir exécutif (et accessoirement du judiciaire). À l'inverse, les parlements ne semblent pas prêts à renoncer à leurs pouvoirs d'autorisation et de contrôle des opérations extérieures de sécurité, dont les plus élaborées relèvent de la conduite de la guerre. Si les deux catégories de l'adversaire intérieur et de l'ennemi extérieur se brouillent, qui va l'emporter, le discrétionnaire de l'exécutif, ou le contrôle du législatif, dans la mise en place d'une procédure rigoureuse et exacte de reddition de comptes (*accountability*)?

La force nouvelle des armes et la mise en place des contrôles nécessaires

Traditionnellement, la délinquance interne fait usage d'armes, comme le pistolet automatique, dont le pouvoir

de destruction reste bien en deçà de celui des armes utilisées par les militaires dans des conflits. Or l'interpénétration de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure pourrait bien avoir pour contrepartie la convergence des moyens mobilisés par la délinquance intérieure et par l'agression extérieure, avec la multiplication importante de la puissance de feu des armes utilisées pour perpétrer des crimes à l'intérieur d'un territoire. Escalade et brassage des armements : le lance-roquettes dans les «casses» intérieurs, ou les évasions de prison, Vigipirate et le char d'assaut devant Heathrow. L'escalade dans les armements utilisés est magnifiée souvent au-delà de toute proportion par la couverture médiatique des opérations les plus spectaculaires, comme des évasions «high-tech» et de haute violence, qui transforment l'image télévisée en représentation de guerre civile. Dans ce contexte, la lutte contre le trafic des armes favorisé par l'éclatement d'anciennes entités nationales prend une importance cruciale.

Le mouvement de pénalisation des conduites

Le mouvement continu de pénalisation, sous son triple aspect d'alourdissement du quantum des peines, de contraction des mesures d'attrition de la peine et de création d'infractions nouvelles (criminalisation des incivilités) fait peser sur la chaîne pénale et chacun de ses maillons un poids de plus

en plus lourd (dont la croissance des effectifs des professions concernées, policiers, magistrats, personnels pénitentiaires, et tous autres auxiliaires, est un bon indicateur). Dans tous les pays où on tient une statistique discriminante sur le plan de l'origine ethnique des personnes sanctionnées par le pénal, on remarque que ce sont les minorités ethniques et, de façon plus large, ceux qui sont perçus comme des étrangers qui font l'objet des mesures les plus sévères. De cette façon, la porosité de plus en plus grande des frontières aux flux migratoires tant légaux qu'illégaux pourrait accélérer le mouvement de pénalisation.

Le mouvement de criminalisation des conflits

On a fait grand cas de la conflictualisation de la répression de certaines formes de délinquance, auxquelles on fait «la guerre» (par exemple, le terrorisme, mais aussi, et de façon plus ancienne, le trafic des stupéfiants). Il faut aussi insister sur la naissance d'un mouvement parallèle de criminalisation de certains comportements des belligérants (le crime de guerre) et de faits de guerre (nettoyage ethnique, génocide, etc.). Criminalisation et pénalisation n'étant que les deux faces d'une même pièce, le mouvement de criminalisation et la création de tribunaux pénaux internationaux impulsent encore plus la tendance à la pénalisation. Le contentieux rwandais met en cause des

dizaines de milliers de prévenus dont la détention préventive s'éternise. En même temps que les espaces se déploient du village à la planète, l'intensité de l'investissement pénal dans chacune des partitions et dans leur ultime totalisation planétaire ne cesse de s'accroître. On doit se demander si ce mouvement est sans fin, ou s'il existe des points de rupture probables, et lesquels.

Les instruments internationaux

On assiste enfin présentement au découplément brutal entre, d'une part, des alliances opérationnelles tactiques, opportunistes et effectives (comme le couple anglo-américain ou franco-allemand) et d'autre part, une efflorescence juridique de conventions internationales en tous genres dont la conjugaison permet de mettre la Libye à la tête de la commission des droits de l'homme de l'ONU. Ce découplément risque de jeter un discrédit durable non seulement sur les instruments juridiques internationaux mais aussi sur le processus même au sein duquel ils sont élaborés, perçu comme une forme de tourisme diplomatique dont les retombées effectives sur les problèmes à résoudre sont nulles. La perte de substance qui en résulterait pourrait créer un vide que des mesures improvisées, caractérisées par leur volontarisme et même leur violence s'efforceront de remplir.

■ Dominique MONJARDET, CNRS/CERSA
Jean-Paul BRODEUR, CICC Montréal

Chronique internationale

Engagée depuis la fin du régime d'apartheid, la mutation des forces de police de la République Sud-Africaine s'est traduite par une réduction de leur efficacité qui a favorisé une vague de criminalité sans précédent. La délinquance affecte toutes les communautés du pays au point qu'elle constitue dans les sondages tantôt la première tantôt la seconde préoccupation des Sud-Africains. Face à ce qui est perçu comme une défaillance de l'État, la société civile a inventé ses propres réponses sous deux formes : la sécurité privée et les milices d'autodéfense. Légitimes comme réponse à un besoin sécuritaire insatisfait, ces deux réponses sont des solutions perverses. Outre qu'elles flirtent avec l'illégalité, les sociétés de sécurité privée et les milices tendent à éroder le peu d'emprise que l'État a encore, entrent parfois directement en conflit avec lui et reproduisent les clivages sociaux de la société dont elles sont les émanations.

171

La sécurité sans l'État ?

Sécurité privée et communautarisme sécuritaire en Afrique du Sud

par Thierry VIRCOULON

En 1949, environ 1 397 000 délits furent enregistrés par la police sud-africaine. 363 903 de ces délits conduisirent à des poursuites (soit 26%) et 295 329 condamnations furent prononcées (soit 21%). Le taux de condamnation par rapport au

nombre de poursuite atteignait alors 81%. En 2000, 2 575 617 crimes et délits ont été enregistrés par le South Africa Police Service (SAPS). 609 928 (soit 24%) ont donné lieu à des poursuites et 271 057 (11%) ont abouti à un procès. Finalement, 211 762 cas

ont conduit à des condamnations, soit 8 % du total des délits enregistrés. Si de 1949 à 2000 le taux de poursuite est presque similaire (26 % et 24 %), en revanche le taux de condamnation, qui peut être considéré comme l'indice de répression judiciaire effective de la délinquance, a considérablement chuté (21 délits sur 100 étaient sanctionnés par une condamnation en 1949, 8 sur 100 en 2000). Décliné par délit, le taux de condamnation connaît d'importantes variations qui contribuent au sentiment d'impunité (de 50 % pour les affaires de stupéfiants à 17 % pour les homicides, 8 % pour les viols et 2 % pour les vols de voitures).

Cette comparaison des indicateurs judiciaires permet de se faire une idée approximative de la baisse – certains diraient de «la crise» – de la fonction sécuritaire de l'État sud-africain. Consécutif à la démocratisation, cet affaiblissement de la fonction sécuritaire de l'État a bénéficié aux milieux criminels, au point que les Sud-Africains ont eu l'impression d'une explosion de la délinquance. Phénomène bien connu

des métropoles modernes, le sentiment d'insécurité s'est répandu dans les banlieues blanches et dans les townships comme une traînée de poudre. Ainsi, selon un sondage du *Human Science Research Council* (HSRC), en 1999, 44 % des Sud-Africains se sentaient en sécurité contre 73 % en 1994, soit une baisse de 29 points en cinq ans. Parallèlement, 90 % des gens estimaient que la criminalité avait augmenté depuis 1994 (83 % pensaient qu'elle avait beaucoup augmenté et 7 % qu'elle avait un peu augmenté)¹. Les appréciations portées sur la qualité du système répressif sont, par conséquent, plutôt négatives : si 30 % des sondés estimaient qu'il y avait une amélioration du système répressif depuis 1994, 47 % pensaient l'inverse et 23 % étaient indécis. L'indice de satisfaction du public décliné selon chacune des corporations de l'appareil répressif est particulièrement parlant (Tableau 1).

La police et le personnel pénitentiaire se retrouvent parmi les «mal-aimés» du public, tandis que la magistrature recueille le plus d'opinions positives car

Tableau 1 - ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES AGENTS DE LA POLICE,
DE LA JUSTICE ET DES PRISONS

Agents	Travail de bonne qualité (%)	Travail de qualité moyenne (%)	Travail de médiocre qualité (%)
Policiers en uniforme	23	46	30
Détectives	31	45	22
Procureurs	27	48	23
Juges	44	42	13
Personnel pénitentiaire	18	46	33

Source : *Opinions about the criminal justice system and its agents*².

•••• (1) Les chiffres suivants sont extraits de l'étude de M. Schonsteich, 2000, «Justice versus retribution», Institut pour les Études de Sécurité (IES), centre de recherches basé à Prétoria, février.

(2) *Idem*.

elle continue d'incarner aux yeux du public un conservatisme répressif. Un autre sondage réalisé dans quarante-cinq commissariats, sur un échantillon de plus de 13 000 personnes, indiquait que 47 % des interviewés constataient une détérioration du travail policier depuis quatre ans, 32 % ne constataient aucun changement et 21 % avaient noté une amélioration: la police totalisait donc 79 % d'opinions négatives³. Ce ressentiment n'épargne pas le politique. Selon l'étude de l'IES précédemment citée, en matière de lutte contre la délinquance, le gouvernement était crédité de 58 % d'opinions négatives, ce chiffre atteignant 63 % dans les grandes villes et 42 % en zone rurale. Si l'on décompose cette opinion par groupes ethniques, les plus insatisfaits de l'action gouvernementale étaient les Blancs avec seulement 8 % d'opinions positives, puis les Métis (25 %) et enfin les Noirs (32%).

Couplée à l'impression populaire d'une corruption croissante⁴, cette perte de confiance dans l'appareil répressif s'est traduite par des réactions fragmentaires mais nombreuses d'auto-organisation de la société civile. Face aux déficiences dénoncées publiquement de la sécurité étatique (police, justice et autorités politiques étant toutes mises en accusation mais à des niveaux variables), la société civile n'est pas restée passive: les communautés ont réagi et se sont organisées selon diverses modalités reflétant à la

fois des traditions culturelles et des capacités financières différentes.

Les initiatives de compensation sécuritaire de la société civile ont pris essentiellement deux formes: le recours à la sécurité privée et la création d'associations de surveillance qui se meuvent parfois en de véritables milices.

L'irrésistible croissance de la sécurité privée

Afin de remédier au déficit de sécurité publique, les communautés blanches des villes sud-africaines se sont tournées sans complexe, depuis 1994, vers la sécurité privée. Grâce à l'explosion criminelle, la sécurité privée est un des rares secteurs économiques du pays en croissance continue depuis 1994: de 1,5 milliard de rands en 1994, ce marché a atteint 11 milliards en 2000. Les quelque 5 000 sociétés de sécurité enregistrées dans le pays fournissent des services qui vont du transport de fonds à la surveillance domiciliaire en passant par la sécurisation des espaces commerciaux et l'investigation, voire l'espionnage. À la différence de ce qu'on observe dans les pays occidentaux, la sécurité privée en République Sud-Africaine (RSA) n'est pas uniquement positionnée sur des besoins sécuritaires spécifiques à certaines activités, comme par exemple le transport de fonds ou

.... (3) «A critical distance: public perceptions and police service», E. Pelser, Nedbank ISS Crime Index, vol. 5, 2001.

(4) Un sondage du HSRC révélait en 1999 que 53 % de la population estimaient que la corruption s'étendait dans la fonction publique et 29 % pensaient que la détérioration du travail policier avait pour cause la corruption.

les grandes manifestations sportives ou musicales. Si les établissements privés (commerces, bureaux, entrepôts, etc.) constituent une part de marché non négligeable de la sécurité privée, la seconde part de marché importante est la sécurisation domiciliaire. Alarmes et barreaux aux fenêtres sont installés par ces sociétés qui assurent également une intervention armée en cas de besoin. Cette sécurisation domiciliaire a pris, au fil des ans, une forme extrême avec la constitution de quartiers fermés dans les banlieues des métropoles du pays. De nombreux quartiers résidentiels ont obtenu des municipalités, notamment à Johannesburg, le droit de se clôturer et de se constituer en espace clos, et une société de sécurité assure le contrôle des entrées et des sorties de ces quartiers fermés⁵. Sur le plan économique, la croissance du marché de la sécurité s'est traduite par une consolidation et une professionnalisation du secteur. Les temps « héroïques » où une société de sécurité était composée d'un ex-policier avec son chien et son arme sont révolus. De grandes sociétés ont émergé en absorbant les plus petites⁶, et aujourd'hui les moyens techniques utilisés par ces sociétés sont souvent bien plus sophistiqués que ceux de la police sud-africaine (télédétection, analyses d'ADN, etc.).

Ce recours massif à la sécurité privée pour des fonctions autrefois assumées par la sécurité publique ne cesse d'être

problématique, même si, à présent, les autorités gouvernementales s'en accommodent faute de pouvoir, selon le célèbre slogan d'une société de sécurité « *empêcher les citoyens de choisir leur sécurité* ». Société encore extrêmement inégalitaire, la RSA offre à ses citoyens une sécurité à deux vitesses : une sécurité privée, rapide et efficace pour ceux qui peuvent se le permettre et une sécurité publique laborieuse pour les autres. Cet état de fait renforce les divisions socio-raciales encore en vigueur dans la société où ceux capables de payer pour une protection efficace sont majoritairement blancs et ceux qui sont exposés à la délinquance sont majoritairement noirs. En RSA, l'indice de vulnérabilité à la délinquance est encore fonction du niveau de revenu et de la couleur de peau comme l'indiquent les études de victimisation. À Durban par exemple, les Noirs et les Métis ont des taux de victimisation de vingt-deux points plus élevés que celui des Blancs qui est le plus faible (43 %) tandis que les Indiens sont en position intermédiaire (55 %). Cette répartition raciale des délits reflète très exactement la hiérarchie sociale de Durban où les Indiens viennent juste après les Blancs dans l'échelle salariale. Le caractère inégalitaire de la société sud-africaine se reflète donc jusque dans la protection qu'elle fournit à ses citoyens et, en ce sens, la sécurité privée protège en divisant.

•••• (5) À Johannesburg, 350 rues ont été closes pour former des quartiers sécurisés et ce phénomène s'étend maintenant des métropoles aux villes secondaires (Germiston, Krugersdorp, Bethlehem, Port Shepstone, etc.).

(6) Fidelity Guard a racheté Khulani Springbok Patrols en 1999 pour une valeur de 100 millions de rands, donnant ainsi naissance au géant du secteur avec 20 000 employés et 2 000 véhicules, opérant dans quatre pays de la région, (Afrique du Sud, Mozambique, Swaziland et Lesotho).

Par ailleurs, le recours massif à la sécurité privée a profondément modifié la relation de complémentarité, voire de collusion, entre l'État et ce secteur d'activité. Le schéma historique de développement de la sécurité privée sud-africaine corrobore l'idée selon laquelle cette activité économique ne s'épanouit qu'à l'ombre de l'État, qu'elle a besoin de l'aval des pouvoirs publics⁷. Historiquement, le gouvernement sud-africain a encouragé le développement des entreprises de surveillance à partir des années 1980. Confrontées à une situation insurrectionnelle dans les townships, les autorités étatiques de l'époque ont dû concentrer les ressources policières sur la fonction de maintien de l'ordre et abandonner en partie la fonction plus traditionnelle de sécurité publique. Le gouvernement a notamment ouvert aux firmes de sécurité le marché de la protection physique des établissements stratégiques en adoptant le «National Key Points Act» en 1980. Motivée par les actes de sabotage des mouvements de libération, cette loi rendait obligatoire la surveillance des établissements considérés comme stratégiques par l'État⁸ et octroyait aux gardiens privés des pouvoirs de fouille et d'arrestation. C'est en profitant de cette opportunité historique que l'industrie sud-africaine de la sécurité privée s'est développée.

•••• (7) OCQUETEAU (F.), 1997.

(8) Ne faisaient pas seulement partie de cette catégorie les bâtiments de l'administration et les centres de production d'énergie, mais aussi des établissements industriels privés (raffineries, etc.).

(9) Les réticences du gouvernement ANC à l'égard du secteur de la sécurité privée sont de nature politique. Au début, l'ANC percevait ces entreprises comme des instruments de destabilisation potentiels car détenues par des individus acquis au régime d'apartheid. Le temps passant, cette vision a fait place à un discours officiel de complémentarité.

Jusqu'à la fin de l'apartheid, la police sud-africaine et les sociétés privées se pensaient comme complémentaires et l'étaient souvent sur le plan idéologique (les dirigeants de ces entreprises étaient tous blancs et presque toujours acquis au régime d'apartheid). La fin de la situation insurrectionnelle et l'émergence comme priorité nationale de la lutte contre la délinquance ont mis fin à la relation de complémentarité : désormais, d'une part, la sécurité privée, largement colonisée par les cadres des forces de sécurité de l'ancien régime, n'entretient plus un rapport de proximité avec le nouveau pouvoir politique⁹; d'autre part, elle n'assume plus les missions secondaires que lui confie l'État, elle n'est plus une auxiliaire de la SAPS mais empiète sur sa mission fondamentale (la protection des citoyens) au point de s'y substituer dans de nombreux cas. La supériorité quantitative (on estime qu'il y a quatre gardiens privés pour un policier), la sécurisation des espaces publics, le rapprochement progressif des pouvoirs légaux des gardes privés et des policiers, tout ceci concourt à la création d'une force de sécurité privée, coexistante avec la SAPS et assumant *de facto* nombre de ses fonctions. Aujourd'hui, en cas d'incident, les résidents des banlieues huppées n'appellent plus en premier lieu la police mais leur société de sécurité : ces

dernières sont devenues, pour ceux qui peuvent y recourir, la «first line of defence against crime» et l'habitude se prend de se passer de la police pour régler le problème criminel. Par ailleurs, cette substitution n'est pas dénuée d'effet pervers dans la mesure où elle «allège» la pression réformatrice tout à fait légitime qui pèse sur la SAPS depuis 1994 : si le public trouve un substitut à la police d'État, il ne militera plus pour son amélioration. L'amenuisement du rapport citoyen/police crée ainsi un cercle vicieux qui se traduit par une dégradation de la police en tant que service public et, en retour, par un éloignement grandissant des citoyens et de l'institution policière. En outre, l'explosion du secteur de la sécurité privée a un autre effet pervers dans la mesure où ces entreprises «font leur marché» dans la SAPS et les autres forces de sécurité. Offrant des salaires bien plus attractifs que la SAPS, le secteur privé a été la voie de reconversion naturelle de nombreux policiers, militaires et agents des services de renseignement depuis 1994.

Enfin, tout comme la police, la sécurité privée n'est pas à l'abri des dérives qui consistent à outrepasser la loi (brutalités, fouilles illégales, etc.). Dans un secteur d'activités dont la

devise est «the criminal is always wrong, the client is always right», il ne faut pas s'étonner de dérives illustrées par le cas tragiquement célèbre de Sybrand Louis van Schoor, un ex-policier employé comme garde de sécurité dans l'Eastern Cape, reconnu coupable de 41 meurtres de cambrioleurs.

La sécurité communautaire entre partenariat et milices d'autodéfense

La société civile sud-africaine a compensé le déficit de sécurité policière en se sécurisant elle-même. Les communautés des townships, traditionnellement sous-policées, ont été les premières à s'auto-organiser pour réprimer la délinquance dans un espace géographique donné¹⁰. Depuis 1994, ce phénomène d'«auto-policing» s'étend hors des townships et de très nombreuses associations locales de sécurité se sont créées. Certaines correspondent à la politique de sécurité publique définie par l'État, mais elles s'essoufflent peu à peu¹¹. En réalité, les structures

•••• (10) Conçus originellement comme de simples réservoirs à main-d'œuvre, les townships étaient dépourvus des services de base. Malgré la concentration de population qui les caractérisait, ces espaces urbains étaient dépourvus de présence policière, sauf lors des insurrections.

(11) Les «community police forum» (CPF), éléments phares de la politique de sécurité du premier gouvernement démocratique, visent ainsi à réunir les services de police et la population locale afin de définir une stratégie conjointe de lutte contre l'insécurité. Il tendaient vers un triple objectif : la réconciliation de la police héritée de l'apartheid et des populations des townships, la relégitimation de la police et le partenariat entre police et population dans le cadre de la lutte contre la délinquance. Cette bonne idée du premier gouvernement démocratique a néanmoins eu beaucoup de mal à se concrétiser sur le terrain et beaucoup de CPF sont tombés en désuétude.

anti-criminalité les plus dynamiques sont de pures émanations de la société civile locale. Leurs actions vont d'un partenariat renforcé avec la police à la substitution pure et simple en pratiquant ce que les criminologues anglo-saxons dénomment le «vigilantism»¹².

Si les townships ont joué un rôle pionnier dans l'émergence du communautarisme sécuritaire, les associations de fermiers et les associations de commerçants leur ont vite emboîté le pas après 1994. Les chambres de commerce locales sont souvent à l'origine de la création de dispositifs de surveillance de quartiers commerçants ; de même qu'en raison des attaques de fermes, des vols de bétail et autres délits ruraux, les associations d'agriculteurs ont presque partout mis en place des systèmes de «farm watch» (surveillance des fermes). Dans une zone géographique donnée, les fermiers créent un réseau de radios, patrouillent et interviennent en cas d'alerte. Parfois, ils confient l'organisation de leur sécurité à un de ces nombreux

experts privés (ex-militaire ou ex-policier) qui abondent en Afrique du Sud. L'objectif est bien évidemment d'apporter des réponses aux problèmes d'insécurité propres à une population épars et isolée et de mutualiser le coût de la sécurisation des fermes¹³. En zone urbaine, ces associations ont d'abord été conçues comme un trait d'union entre les services de police et des groupes d'intérêts particuliers, s'estimant victimes d'une délinquance particulière. Pour les commerçants de CABACT¹⁴ et de Traders Against Crime¹⁵ au KwaZulu-Natal, il s'agissait initialement d'alerter les autorités policières sur la détérioration de leur situation, voire de faire pression pour que ces dernières agissent ou intensifient leur action dans leur quartier. Mais la structuration de la communication entre un groupe d'intérêts locaux et la police débouche, rapidement et dans la plupart des cas, sur l'implication de non-policiers dans la tâche de surveillance. Ainsi, ces deux associations de la province du KwaZulu-Natal ont eu recours à un

•••• (12) Selon L. Johnston, le "vigilantism" se définit par cinq traits distinctifs : usage de la force, absence d'autorisation publique, agents privés et volontaires, réaction à une transgression réelle ou perçue du code pénal, insistance sur l'importance de l'ordre dans la société (cf. "What is vigilantism ?" *British Journal of Criminology*, Vol. 36, n° 2, printemps 1996). Dans le cas sud-africain, il est important de noter que le terme "vigilantism" est d'abord apparu en liaison avec les affrontements politiques des années 1980 (les "vigilantes" étaient des milices informelles agissant dans les townships et les bantustans contre les militants des mouvements de libération qui "troublaient l'ordre") et ensuite en liaison avec le problème criminel.

(13) En tant que groupement associatif, les «farm watch» présentent l'avantage d'être bien moins onéreux que les sociétés privées qui demandent environ 4 500 rands par mois pour protéger une exploitation, c'est-à-dire un peu moins de 450 euros.

(14) Créé en 1998, la CABACT (Community and Business Against Crime Together) est un prolongement de la chambre de commerce de la Dolphin Coast, c'est-à-dire des commerçants des stations balnéaires situées au sud de Durban qui voient leur chiffre d'affaires affecté par la montée de la délinquance. Cette association est financée conjointement par la chambre de commerce et la municipalité.

(15) Traders against Crime est une association fondée en 1997 à Durban et dont l'objectif principal est la sécurisation des nombreux marchés informels de la ville. Les vendeurs de rue, victimes également de la montée de la délinquance, ont décidé de s'auto-organiser pour «policer» les espaces qu'ils ont transformés en marchés à l'entrée du centre ville de Durban.

dispositif de «street monitors» pour améliorer leur sécurité, c'est-à-dire d'individus payés à surveiller les rues, à alerter la police, voire à appréhender eux-mêmes des délinquants si besoin est.

Face au manque d'efficacité de la SAPS, ces associations ont le choix entre deux stratégies qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : aider l'institution policière en essayant de remédier à ses carences de moyens et/ou endosser un rôle répressif partiel ou total. La première option est, par exemple, celle de l'association d'envergure nationale Business Against Crime qui regroupe toutes les grandes sociétés du pays et apporte un concours financier à la SAPS sous forme de voitures, d'équipements divers, etc. Les associations locales anti-criminalité sont souvent tentées par un rôle actif et direct dans la sécurisation de leurs membres, surtout si ces derniers après avoir choisi la première voie sont déçus et estiment trop faible la réactivité policière. Les «street monitors» se multiplient donc dans les villes sud-africaines. S'ils sont souvent présentés comme des auxiliaires, des compléments aux effectifs de police, ils sont aussi et surtout une réaction à l'insuffisance de la présence policière sur la voie publique («visible policing»). Ces organisations populaires qui instaurent une force de sécurité complémentaire courrent toujours le risque de basculer dans la «street justice» (la justice de rue, c'est-à-dire expéditive) et d'abandonner l'idée de livrer les

suspects d'un crime aux autorités pour faire justice elles-mêmes. Sans être inévitable, cette dérive est inscrite dans la logique d'une insatisfaction grandissante quant à la situation criminelle et d'une faible réactivité policière. Toutes les associations locales anti-criminalité s'accordent sur la nécessité d'endosser un rôle répressif au moins partiel (livrer les suspects aux autorités), mais certaines d'entre elles préconisent un rôle répressif total, c'est-à-dire, juger et punir elles-mêmes en recourant à la violence. Parmi ces «associations», deux ont fait couler beaucoup d'encre et de sang : le PAGAD au Cap (People against gangs and drugs) et Mapogo a Mathamaga, le groupe de vigilantes le plus populaire d'Afrique du Sud¹⁶.

L'auto-justice en pratique

Le PAGAD est né en 1995 dans les communautés musulmanes du Cap, en réaction à l'essor des gangs. Issus de la classe moyenne musulmane, ses membres ont d'abord voulu mobiliser les autorités politiques (manifestations, pétitions, et marche sur la résidence du ministre de la Justice de l'époque), puis ils ont décidé de «purger» leurs quartiers eux-mêmes en s'attaquant directement aux dirigeants locaux du trafic de drogue. Après avoir tué en public un chef de gang en 1996¹⁷, leur action a

•••• (16) Mapogo a Mathamaga tire son nom d'un proverbe sotho qui signifie «si le criminel se conduit comme un léopard, la victime peut se transformer en tigre» («Ge ole nkwe nna ke lepogo ka moka re mathamaga»).

(17) Rashaad Staggie, le chef du gang des Hard Livings.

dégénéré en mini-guerilla urbaine avec les gangs, laquelle s'est traduite par une trentaine d'assassinats. Ces meurtres quasi-quotidiens ont culminé en 1998¹⁸, ce qui a conduit les autorités politiques, au début conciliantes, à agir contre le PAGAD dont l'agressivité s'est dès lors retournée contre l'État: plusieurs enquêteurs et un magistrat ont été exécutés, et une campagne d'attentats terroristes au Cap a visé des objectifs qui n'avaient plus rien à voir avec la lutte contre les réseaux criminels (commissariats, tribunaux, synagogues, bars homosexuels, centres commerciaux, etc.). En fait, de 1995 à 1998, une double dérive s'est instaurée: la lutte contre les gangs s'est transformée en lutte contre les institutions d'État et le mouvement populaire originellement apolitique s'est mué en groupuscule fondamentaliste terroriste réclamant l'application de la charia dans un pays où les musulmans représentent 2 % de la population. Le passage de la lutte contre la délinquance au fondamentalisme islamique s'est opéré insidieusement par le biais des préceptes de la justice islamique: pour les musulmans du PAGAD, l'application de ces préceptes permettrait de résoudre le problème criminel contrairement au système pénal occidental adopté par le nouveau pouvoir. Par ailleurs, Qibla, un mouvement islamiste anti-apartheid, a subverti la direction du PAGAD assez rapidement. Cette soudaine politisation a coupé le mouvement de son assise populaire et, après avoir tardé, le gouvernement a «déclaré la

guerre au PAGAD» et a fini par arrêter le noyau dirigeant de l'organisation en 2001. La façon dont cette organisation de «pères de famille en colère» s'est transformée en groupuscule terroriste a totalement pris au dépourvu les autorités politiques et policières du pays et constitue un modèle du genre: cela illustre la dangerosité et le caractère incontrôlable de ces mouvements d'auto-défense qui sont prompts à politiser leur violence.

À la différence du PAGAD, Mapogo a Mathamaga n'a pas une base socio-religieuse étroite et n'est donc pas cantonné à une population ultra-minoritaire: c'est au contraire le plus populaire des mouvements de «vigilantism» du pays avec près de 40 000 membres, majoritairement noirs mais avec une fraction blanche non négligeable. Né initialement dans la province du Limpopo et plus précisément dans le district rural de Sekhukhune, ce mouvement dirigé par Montle Magolego a réussi à s'étendre à cinq provinces et à avoir une composition multiraciale. Sa création par des dirigeants noirs de PME en 1996 fut une réaction aux meurtres crapuleux de huit d'entre eux et au sentiment que la police était incapable d'arrêter la vague de criminalité qui s'abattait sur Sekhukhune à l'époque. Mapogo a Mathamaga est donc originellement l'émanation d'une élite locale d'hommes d'affaires noirs. La particularité de cette organisation d'auto-défense est qu'elle fonctionne comme une société de sécurité: on y

•••• (18) Entre mai et juillet de cette année-là, il y eut quarante-cinq tentatives d'homicides.

adhère en payant une cotisation variable en fonction de sa situation professionnelle et/ou raciale¹⁹ et on bénéficie de sa protection (cela inclut, en cas de délit l'investigation, l'arrestation et surtout la punition violente). En effet, Mapogo a Mathamaga doit sa célébrité à sa conception d'une justice violente : il prône l'emploi de la violence pour les interrogatoires et les châtiments corporels comme sanction (ce châtiment, que ses membres qualifient de « médecine » pour les criminels, est le fouet). Face à l'inefficacité des institutions d'État, Mapogo a Mathamaga s'érite sans ambiguïté en police et justice de substitution et ce parti pris pour une « justice immédiate » à l'égard des délinquants fait son succès²⁰. À partir de sa base géo-ethnique (le groupe dominant des Pedi de la région de Sekhukhune), Mapogo a Mathamaga s'est étendu aux provinces environnantes (Gauteng, Mpumalanga, Free State, North-West) et a « débordé » des communautés africaines. La peur qu'inspire cette organisation dans les milieux noirs explique l'adhésion considérable des milieux d'affaires et des fermiers blancs à Mapogo a Mathamaga (voire auprès de certains éléments de l'extrême-droite sud-africaine), adhésion qui en fait selon un journaliste « l'organisation la plus multi-raciale du pays » (on avance le nombre de dix mille adhérents blancs).

A l'instar de ce qu'il en fut avec le PAGAD, l'attitude de l'État vis-à-vis de cette milice d'autodéfense a d'abord été conciliante. Compte tenu du soutien populaire dont elle bénéficiait, les autorités politiques de la province du Limpopo trouvèrent un terrain d'entente avec Montle Magolego en 1997 : celui-ci devait renoncer à la violence et livrer les suspects capturés par les membres de son organisation à la police tandis que le gouvernement provincial promettait de mettre l'accent sur la lutte contre l'insécurité. Ce *modus vivendi* ne fut jamais mis en œuvre et Mapogo a Mathamaga continua d'appliquer sa « médecine » aux délinquants : entre 1996 et 2000, 139 plaintes pour agression, 23 plaintes pour kidnapping, 19 pour tentative de meurtre et 13 pour meurtre furent déposées contre des membres de cette organisation. Parallèlement, le dirigeant de Mapogo a Mathamaga a cédé aux sirènes de la politique et failli devenir député en 1999 pour le compte d'un parti d'opposition, l'*United Democratic Movement*. Cette prise de position contre l'ANC a créé des tensions au sein de Mapogo a Mathamaga qui ont contraint son dirigeant à renoncer à ce projet personnel. Cela a néanmoins consommé la rupture avec les autorités politiques. En réaction, l'ANC a formellement interdit à ses membres d'être adhérents à Mapogo a Mathamaga²¹ sous peine d'expulsion

•••• (19) Mapogo a Mathamaga offre ses services aux sociétés comme aux individus, mais à des tarifs bien inférieurs à ceux des entreprises de sécurité. Il est intéressant de noter que sa cotisation est de 1 000 rands pour un fermier blanc et de 460 rands pour un petit commerçant noir.

(20) Comme a l'habitude de le dire son dirigeant, Montle Magolego, « *Le crime ne peut pas être stoppé par la parole, le crime ne peut être stoppé que par l'action.* »

(21) En 2000, un mini-scandale devait éclabousser le gouvernement provincial de la région du Mpumalanga quand il fut découvert que la sécurité du chantier des nouveaux bureaux des autorités provinciales était assurée par Mapogo a Mathamaga.

du parti et le procureur général de la province du Limpopo a mis en place une équipe d'investigation chargée uniquement des délits imputés à l'organisation de Montle Magolego. La pression judiciaire contre ce groupe a commencé à se faire sentir, grâce notamment aux luttes de pouvoir internes qui se sont manifestées depuis 1999 et qui ont quelque peu délié les langues (plusieurs scissions ont eu lieu depuis 1999, Montle Magolego étant contesté de l'intérieur pour son style dictatorial et suspecté d'avoir éliminé au moins un rival sur fond de malversations financières²²). Jusqu'à présent, les résultats judiciaires sont cependant maigres (plus de 300 arrestations ont eu lieu, dont celle du dirigeant qui a ensuite été relâché, mais seules 14 condamnations pour meurtres et tentatives ont été prononcées) et Mapogo a Mathamaga semble plus souffrir de ses dissensions internes que de l'action de l'État.

Au-delà d'une interprétation sécuritaire des mouvements sécuritaires

Il est tentant de voir dans les versions les plus extrêmes du communautarisme sécuritaire – le PAGAD, Mapogo a Mathamaga et les autres milices anti-

délinquance qui sont légions en Afrique du Sud – des produits de l'explosion criminelle post-apartheid, c'est-à-dire le résultat de la crise d'efficacité de l'État sud-africain. Ce sont, en effet, des organisations locales, idéologiquement différentes, sans lien les unes avec les autres, mais cependant caractérisées par une similarité fondamentale : elles naissent d'un sentiment d'abandon de l'État particulièrement prégnant dans un milieu socio-géographique donné. Pour les musulmans des Cape Flats comme pour les hommes d'affaires de Sekhukhune, la délinquance est plus forte que les institutions judiciaires et policières qui, du reste, sont soit lointaines (Sekhukhune est une zone rurale et, selon un sondage réalisé par l'IES sur la couverture policière en milieu rural en 1998, seulement 18% des ruraux sont amenés à croiser un policier une fois par mois²³) soit inefficaces (pour la police, certains townships ont longtemps été des zones de non-droit). Les sondages d'opinion mettent en évidence le lien entre insécurité et «vigilantism» : ainsi, 31 % des victimes d'un crime disent être prêtes à s'impliquer dans le «vigilantism» contre 20 % chez les interviewés non victimes de la délinquance. Néanmoins, cette interprétation strictement sécuritaire n'explique ni pourquoi ces mouvements se politisent si facilement ni pourquoi ils ne naissent pas d'abord dans les communautés les plus affectées par l'insécurité (la province du Limpopo est la moins criminogène

•••• (22) Le vice-président de la branche de Mapogo a Mathamaga à Phalaborwa, Motlatsi Mafisa, a été retrouvé mort en 1999. Il aurait été victime de la «médecine» de l'organisation pour avoir détourné de l'argent.

(23) Toujours selon le même sondage, 10 % voient un policier une fois par semaine et 32% une fois par mois.

du pays). En outre, cette interprétation est contredite par l'histoire car le «vigilantism» n'est pas un phénomène post-apartheid, il est apparu bien avant 1994 et l'explosion de la criminalité.

Ces mouvements reposent, en effet, sur une tradition judiciaro-policière autonome qui est remise en cause par la démocratisation du pays. Du temps de l'apartheid, les townships et les zones rurales africaines s'étaient autopolicés : conformément à la tradition, les chefs coutumiers rendaient la justice dans les campagnes et, dans les townships, des «kangaroo courts»²⁴ faisaient de même tandis que des milices communautaires faisaient office de police (par exemple, les bien nommés Peacemakers au Cap dans les années 1970). Si la justice instantanée que proposent ces organisations est si attractive, ce n'est pas seulement parce que le système judiciaro-policier moderne et démocratique ne paraît pas capable de contenir la criminalité ; c'est aussi parce que cette justice et police populaires ont été le mode de régulation normale de ces communautés par le passé. Il y a certes un problème sérieux de dysfonctionnements du système judiciaro-policier sud-africain, mais ce problème est accentué par le fait qu'existaient il y a peu – et, dans certaines zones, existe encore – une justice plus proche, plus rapide et fondée sur des principes différents. La justice coutumière populaire des campagnes et des townships entre en

conflit direct avec le nouveau système pénal sud-africain, basé sur les droits de l'individu, le principe de la preuve et le renoncement à la violence physique comme sanction et comme méthode d'interrogatoire. Le PAGAD et Mapogo a Mathamaga ne se sont pas contentés de faire la chasse aux délinquants, ils ont aussi proposé d'autres modèles de justice (la charia et la coutume africaine) comme alternatives au système pénal actuel, perçu comme inefficace car accordant trop de droits aux criminels. La critique du nouveau système pénal inspiré du modèle occidental est à peu près générale dans la société sud-africaine dont 49 % des citoyens sont favorables aux formes traditionnelles de justice (expulsion du village, compensation pour la victime, amende payée aux chefs coutumiers, tribunaux villageois). Ce soutien pour les formes traditionnelles de justice atteint 75 % en zone rurale et 62 % dans la communauté noire (citadins et ruraux confondus), à tel point qu'en 2001 le ministre de la Justice, Penuel Maduna, a dû prendre publiquement position contre le maintien des «kangaroo courts» dans certains townships qui «n'ont plus leur place dans l'Afrique du Sud démocratique» (sic). Par ailleurs, 51 % des Sud-Africains pensent que les châtiments corporels doivent être réintroduits pour les délinquants juvéniles, et 80 % estiment que les travaux forcés doivent l'être pour les criminels endurcis. Quant à la peine capitale, sa réintroduction bénéficierait

•••• (24) Les «kangaroo courts» sont des tribunaux populaires mis en place par les communautés des townships durant l'apartheid. Ils jugeaient et condamnaient les criminels locaux et les indicateurs qui renseignaient la police sur les activités des mouvements de libération dans les townships.

de l'adhésion populaire. Pas plus que les musulmans du Cap, les Africains ruraux ne comprennent cette justice occidentale qui, pour eux, donne plus de droits aux accusés qu'aux victimes et Montle Magolego s'est souvent fait l'écho de cette critique facile. Ces mouvements adeptes d'une justice instantanée s'appuient sur une tradition que l'avènement de la démocratie condamne. Ils sont ainsi une des nombreuses manifestations problématiques de la transition démocratique. Ce choc entre des conceptions différentes de la justice traduit aussi un conflit politico-sociologique.

Il est particulièrement frappant que les milices de fermiers, le PAGAD et Mapogo a Mathamaga soient issus de milieux sociaux conservateurs non acquis, voire franchement hostiles, au gouvernement de l'ANC. Pour les musulmans traditionalistes du Cap, le programme politique de l'ANC (légalisation de l'avortement, suppression de la peine de mort, émancipation des femmes, etc.) était aussi un programme de relâchement des moeurs. Quant aux hommes d'affaires de Sekhukhune, ils constituaient avant 1994 l'élite locale du bantustan du Lebowa qui collaborait avec le régime de Pretoria et avait affronté la rébellion des jeunes « combattants » de l'ANC dans les années 1980²⁵. Autant donc dire qu'ils n'attendent aucune compassion ni soutien du gouvernement en place. La mémoire du soulèvement des jeunes à l'appel de l'ANC apparaît clairement dans

l'idéologie des dirigeants de Mapogo a Mathamaga pour lesquels la criminalité est un phénomène de la jeunesse et lutter contre le crime signifie aussi remettre les jeunes à leur place. Par ailleurs, l'engagement politique personnel du président de Mapogo a Mathamaga aux côtés de l'opposition confirme l'option anti-ANC de ce milieu noir. Il en est de même des milices de fermiers qui rassemblent sans conteste les éléments les plus réactionnaires de la communauté blanche, éléments vivant en rupture avec la nouvelle Afrique du Sud. Issus de milieux conservateurs noirs, musulmans ou blancs qui savent ne pas pouvoir bénéficier de la bienveillance du gouvernement actuel, ces mouvements, à défaut d'être politiques, ont une signification politique comme l'indiquent les racines historiques du « vigilanism ». Les « vigilantes » étaient initialement des milices formées par les milieux noirs opposés aux mouvements de libération. Quasiment chaque bantustan avait son groupe de vigilantes qui agissait contre les actions insurrectionnelles et destabilisatrices de l'United Democratic Front (UDF) et de l'ANC à l'époque de l'état d'urgence. En pratique, ils faisaient office de « force de frappe » pour le compte des dirigeants des bantustans. Avec le problème criminel, le « vigilanism » a trouvé un terrain de reconversion et les mouvements qui s'en réclament sont souvent l'expression de segments de la société sud-africaine opposés au gouvernement

•••• (25) Cf. VAN KESSEL (I.), 1992, « La révolte de la jeunesse dans le Sekhukhuneland », *Politique africaine*, n°48, décembre.

et interprétant l'actuel déficit de sécurité comme une stratégie délibérée. En effet, les dirigeants de ces organisations finissent toujours par «flirter» avec la théorie du complot afin d'expliquer le niveau d'insécurité (celui-ci ne serait pas possible sans un laissez-faire volontaire du gouvernement).

En revanche, ces formes d'auto-organisation collectives ont une signification sociale forte. Ce sont la réponse sociale de communautés démunies face

au risque criminel. À défaut de pouvoir recourir aux services d'une société de sécurité comme dans les banlieues riches, les gens s'organisent entre voisins. Cela va de l'entraide sécuritaire à l'échelle d'une communauté d'agriculteurs aux tarifs différenciés de Mapogo à Mathamaga. Les milices communautaires sont les sociétés de sécurité des pauvres de la nouvelle Afrique du Sud.

■ **Thierry VIRCOULON**

administrateur civil du ministère de l'Intérieur, ancien chargé de mission au CEP.

B I B L I O G R A P H I E

- JOHNSTON (L.), 1996, «What is vigilantism?» *British Journal of Criminology*, vol 36, n°2, printemps.
- OCQUETEAU (F.), 1997, *Les défis de la sécurité privée*, Paris, l'Harmattan.
- PELSER (E.), 2001, «A critical distance: public perceptions and police service», *Nedbank ISS Crime Index*, Vol. 5, 2001.
- SCHONTEICH (M.), 2000, «Justice versus retribution», Institut Sud-africain pour les Études de Sécurité (IES), février.
- VAN KESSEL (I.), 1992, «La révolte de la jeunesse dans le Sekhukhuneland», *Politique Africaine*, n°48, décembre.

Notes et études

En Italie, les politiques locales de sécurité se sont traduites pour l'essentiel par de nouvelles formes d'organisation territoriale des services de police municipale.

Rares sont les expériences qui ont pris acte et tiré parti de toute la complexité et multidimensionnalité du problème pour reformuler les modalités d'action des institutions locales. Une série d'expériences mettent en évidence que les demandes communément posées dans les termes de «l'insécurité urbaine» constituent en fait un défi surtout du point de vue de la capacité de «dés-organisation» des politiques municipales plutôt que du point de vue de leur capacité d'organisation.

Territorialisation et déclinaison locale des politiques de sécurité en Italie

L'insécurité comme «collecteur» et la police municipale comme réponse

par Massimo BRICOCOLI

Le débat en cours sur le thème de la sécurité (et de l'insécurité) urbaine en Italie s'est progressivement affranchi de l'opposition classique entre «objectif» et «subjectif», entre réalité et perception qui constitue une véritable aporie. La définition de la sécurité la plus courante et la plus établie dans le cadre des dispositifs normatifs et des politiques publiques reconnaît généralement la valeur de l'insécurité urbaine comme «étiquette»: l'insécurité naît souvent davantage de l'interprétation d'un certain

nombre de comportements que de phénomènes d'une indiscutable objectivité¹. En outre, la sécurité urbaine constitue aujourd'hui un thème qui, tout en devenant central dans les débats sur les problèmes urbains comme dans l'agenda politique, exprime et dévoile le cadre global et structurel d'insécurité et d'incertitude dans lequel nous vivons. Il porte en lui une importante dimension critique des formes de l'intervention publique dans un cadre où c'est surtout à l'échelle du gouvernement local et de l'agenda politique du maire (qui est élu directement) que s'expriment les pressions à faire face à ce problème.

Il est possible, sur la base d'une recherche approfondie sur les administrations publiques et les gouvernements locaux, d'affirmer que les demandes sociales habituellement rassemblées et agrégées sous le terme d'insécurité urbaine constituent une pression à la désorganisation plutôt qu'à l'organisation des politiques. L'hypothèse que nous avançons (sur la base d'une analyse approfondie des politiques et des programmes locaux pour la sécurité) est en effet que les questions de «l'insécurité urbaine» sont bien un terrain exemplaire pour tester la capacité du gouvernement local (comme institution) à réajuster ses routines sur l'appréhension et le traitement de ces problèmes. En ce sens, les questions de «l'insécurité urbaine» sont souvent des éléments

de rupture dans la mesure où elles obligent les municipalités à faire face à une grande variété d'enjeux. Autant de questions pour lesquelles il n'existe pas de solutions à l'efficacité certaine qui s'imposeraient de manière évidente. Pis, c'est la possibilité même d'une solution qui est en fait au cœur du problème et renvoie à des processus de transformation profonde dans les usages de la ville et dans la dimension collective de la vie urbaine.

Dans le collecteur «insécurité» et en particulier dans celui de l'insécurité «urbaine» (qui contient une référence directe aux phénomènes et aux dynamiques qui ont une dimension locale et quotidienne), on trouve toute une palette de questions: dès lors que ces questions sont formulées et sont considérées comme des enjeux de «sécurité», elles font l'objet d'un traitement de la part de cet ensemble de savoirs et de cette sphère d'action qu'est l'ordre public. Dans le même mouvement, ils sont retirés à des représentations et des formes de traitement alternatif. En réfléchissant aux modalités du traitement public des questions de sécurité urbaine, on est donc conduit à considérer la manière dont fonctionnent les institutions locales et à se demander s'il n'y a pas là en fait le principal défi que pose la demande locale de sécurité².

L'horizon que les questions de sécurité dessinent semble donc supposer que

•••• (1) Le sentiment d'insécurité ne se préoccupe pas de quelque vérification empirique des faits qu'il évoque, non plus qu'il se traduit en un discours stable. Il est à la fois général et abstrait et il s'articule autour de formes imaginaires qui semblent complètement déconnectées du réel (cf. BECKER (H.S.), 1963; SENNETT (R.), 1970; JEDŁOWSKI (P.), 1998; ANSELME (M.), 1993); CRISTALLI (F.), 2002; ROCHÉ (S.), 2002; TOSI (A.), 2003.

(2) ROCHÉ (S.), 2002, *op. cit.*

le gouvernement local soit disposé à tenter des formes de recomposition de l'action publique sur la base d'une redéfinition des problèmes (avant même celle des solutions) par le biais d'un élargissement de l'arène et d'un appui aux processus d'inclusion par rapport aux sujets impliqués. Le défi principal ne touche plus seulement au contenu des problèmes, mais il se fond dans une interrogation générale : «les institutions sont-elles capables d'apprendre à apprendre?» (ou bien, à la Bateson, sont-elles capables d'apprentissage après coup (*deutéro-apprentissage*).

Sécurité urbaine, espaces publics et gouvernement local

La scène se passe à Milan. Imaginez un jardin public³ qui commence à être utilisé de façon différente de la manière dont il l'est habituellement (et de la manière dont on entend jusqu'alors un «jardin public» à Milan): le nombre de ses usagers augmente sensiblement, surtout en fin de semaine et ce sont essentiellement des citoyens latino-américains qui fréquentent en groupes cette zone: ils y pique-niquent, organisent des tournois de volley-ball, montent et démontent chaque fois le filet et les lignes de démarcation du terrain.... Un usage intensif. Un usage de la part

d'un groupe qui devient de fait dominant par rapport aux autres populations d'usagers. Les habitants du quartier soulignent de plus en plus souvent l'insécurité du jardin. «Les Latino-Américains sont souvent saouls à la fin de la journée. De temps en temps, il y a des échauffourées. Et puis, ils sont bruyants. Ils sont trop nombreux et ils nous ont pris notre parc».

Un point de départ : la construction du problème

De quelle manière est appréhendé, conçu et construit le problème? S'agit-il d'un problème de sécurité?

187

De fait, les demandes de «manutention» et de «gestion» qui s'expriment mettent en crise la machine organisationnelle de l'administration locale: la propreté ordinaire (celle de tous les espaces verts de la ville) ne résiste pas à la pression «extraordinaire» des usagers et après le week-end, l'espace vert est jonché de bouteilles, de déchets, de «traces» diverses d'un usage considéré comme abusif par les autres usagers. La contestation prend de l'ampleur.

Quels sont les acteurs qui entrent en scène? Et qui sont les acteurs à qui on peut faire appel? La police municipale est d'emblée et sans conteste le sujet auquel s'adresseront les représentants politiques et la société civile locale.

•••• (3) On fait ici référence au Parc Alessandrini de Milan, mais une telle description peut de fait est considérée comme représentative.

C'est elle qui est appelée dans les situations de conflit mais aussi pour toutes sortes de réclamation sur l'état des espaces verts et leur propreté. Mais, au sein du gouvernement local, quels sont les secteurs compétents ? Le parc est un espace public. La compétence revient alors le plus souvent de manière claire au secteur des Parcs et Jardins. Le secteur des Parcs et Jardins organise son activité autour de l'administration/gestion/entretien et programmation technique. Chacune de ces activités s'organise sous la forme de contrats qui excluent systématiquement la prise en charge d'une responsabilité plus générale en la matière. Le secteur Parcs et Jardins est muet : il ne s'exprime pas, ne se manifeste pas ; à l'inverse, la police municipale est exposée, visible et opérationnelle sur le court terme. Mais les usagers, qui connaît les usagers ? Qui a à l'esprit le tableau mouvant des flux, des préférences et des usages des espaces verts ? Ne soyons pas étonné. Si la construction du problème est confiée uniquement à la compétence sectorielle d'un bureau technique, celui des Parcs et Jardins, le plus probable est assurément un «effacement» dans un sens littéral comme dans un sens métaphorique : la construction d'une clôture permettant d'une part un contrôle, une régulation automatique des flux et des typologies d'usagers, et d'autre part des conditions plus aisées pour ce qui est de l'entretien. Une telle gestion suppose sans doute un service *ad hoc* d'ouverture et de fermeture mais elle simplifie dans

une certaine mesure le problème d'un point de vue sectoriel.

Il s'agit aussi d'un effacement métaphorique : la possibilité d'utiliser le parc de manière différente de celle prévue et prédisposée – c'est-à-dire de celle que l'institution sait gérer – est effacée voire éliminée. Sur l'échelle d'ensemble de la ville, il est important de noter que cette cristallisation «précoce» du problème et sa traduction sous la forme d'une stratégie qui permette d'éviter la rencontre-affrontement entre usagers et groupes trop «différents» (qui dérive de l'in incapacité à construire le problème de manière plus adéquate) dessine une perspective d'évolution de l'espace urbain où toute une série de biens publics sont progressivement (et systématiquement) soustraits à l'usage public. La question de fond qui se pose est alors : «Dans quelle mesure l'espace public reste effectivement public et qui est le garant de sa dimension publique ?»

En ce sens, la définition de la situation comme relevant d'un problème de sécurité et le choix d'une telle «stratégie d'évitement» (consistant à éviter que les personnes qui utilisent ce parc de telle ou telle manière puissent rencontrer les autres usagers) transfèrent directement la question de son traitement à la police municipale. De la sorte, la question est soustraite à la dimension publique d'élaboration et de participation d'autres secteurs de ce même gouvernement local (pourquoi ne pas associer par exemple le secteur des services sociaux ? Qu'en est-il du travail social?).

Trajectoire des politiques et formes d'intervention des gouvernements locaux

Cette scène qui fait référence à une situation concrète peut être considérée comme emblématique de l'orientation générale de l'action des gouvernements locaux italiens en matière d'insécurité urbaine. Il s'agit d'un scénario où l'administration de la mairie (et tout particulièrement le maire) est fortement poussée à intervenir de manière directe et où l'organisation du gouvernement local en matière de gestion et de traitement des services publics (avant même la définition des politiques) est soumise à une forte tension.

Au fondement de ces réflexions, il y a la tendance des collectivités locales à faire usage de l'étiquette «sécurité» pour saisir un ensemble très large de questions qui sont liées à l'usage et à la fréquentation des espaces publics de la ville (en particulier, celles qui ont trait à des conflits ou au caractère «anxiogène» de la présence concourante de différents groupes). Elle est particulièrement caractéristique :

- d'une réduction de l'espace des possibles et des représentations de la réalité urbaine dont dispose le citoyen confronté à l'impossibilité de comprendre seul les dynamiques de changement dans son cadre de vie ;
- de l'absence de traitement politique des autres questions (autres que

celle de la sûreté des personnes!), de la faiblesse de la prise en compte publique des rapports sociaux d'appartenance et de coalitions, ou bien de frictions, de différence et de conflit;

– de la difficulté à laquelle font face les institutions et en premier lieu le gouvernement local dans la construction (avant même le traitement) des problèmes qui mettent en jeu des questions et des choix collectifs concernant les biens publics.

De même, la définition par l'administration communale de l'espace de pertinence des questions de sécurité publique et de l'ensemble des politiques et des interventions engagées font apparaître un processus de sélection des problèmes par lequel la représentation des problèmes :

- met en évidence et propose comme objectif à atteindre uniquement des phénomènes dont les différentes composantes structurelles et profondes prennent une forme visible ;
- fait des espaces publics ou bien des lieux où se côtoient une pluralité d'individus qui n'ont pas d'autres occasions de se croiser, le principal objectif sur lequel doivent se focaliser l'attention et les interventions des institutions.

La réflexion sur le thème des politiques locales de sécurité en Italie doit

prendre en compte le caractère essentiel que revêtent les investissements et les responsabilités toujours plus importantes de la police municipale. De manière presque paradoxale, ces pratiques font apparaître la nécessité de déconstruire et de reconstruire chaque fois le problème pour recomposer les formes de l'action publique et assurer la plus grande efficacité des formes d'action indirectes.

La police municipale est un secteur du gouvernement local qui est de plus en plus investi d'un mandat d'action et de réglementation des usages publics de la ville, notamment par le biais de programmes spéciaux de financement et par le biais de dispositifs législatifs régionaux. C'est aujourd'hui un sujet extrêmement intéressant pour observer et décrire les processus de transformation urbaine en cours et pour faire apparaître les pressions et les défis pour la gestion des espaces urbains ainsi que, d'une manière générale, pour la capacité d'apprentissage institutionnel des gouvernements locaux.

La définition des problèmes de sécurité et de perception du risque renvoie donc à la dimension publique des rapports sociaux, à la caractéristique de la vie en ville qui en fait un lieu de mélange et de croisement. Elle renvoie également aux institutions municipales qui en sont les garantes.

«Adhérer au territoire»: les implications de la «proximité» dans l'expérience de la police municipale

La plus grande partie des administrations locales italiennes a dû faire face au cours de ces dernières années à la nécessité de répondre aux questions de «sécurité urbaine et territoriale» toujours plus présentes sur l'agenda politique. Dans la majeure partie des cas, les politiques locales de sécurité se sont traduites par de nouvelles formes d'organisation des services de police municipale⁴. Elles peuvent être caractérisées par une approche territorialisée par zone et par des expériences dites de «quartier» ou «de proximité». Rares sont cependant les expériences qui ont véritablement pris en compte la complexité et la multidimensionnalité de ces problèmes pour reformuler les modalités d'action des institutions locales. Comme on le verra, il est par ailleurs intéressant d'enquêter sur l'impact des nouvelles formes et modalités d'intervention de la police locale – centrées autour d'une plus grande «adhérence au territoire» et une

•••• (4) Concernant les forces de l'ordre, l'Italie se caractérise par une pluralité des corps engagés. Au niveau national, selon certaines données récentes, il y a environ 110 000 hommes relevant de la Police d'État (sous l'égide du ministère de l'Intérieur), 110 000 carabiniers (corps militaire chapoté par le ministère de la Défense), 67 000 hommes relevant de la Guardia di finanza (ministère des Finances), 8 200 hommes du corps des gardes forestiers. La police municipale (jusqu'il y a peu baptisée *Vigilanza urbana*) est dirigée directement par chaque maire (élu au suffrage direct) et ne peut agir que dans le cadre de la circonscription locale (mairie).

interaction directe plus fréquente avec les citoyens – sur la structure et les services de l'administration locale.

Découverte, institutionnalisation et crise : c'est ainsi qu'on peut résumer les trois phases successives de la réorganisation et de la reconfiguration de la présence de la police municipale⁵ sur le territoire. De ce point de vue, l'expérience de la ville de Milan constitue un cas emblématique notamment parce que, par certains aspects, elle a suivi ces étapes avec un temps d'avance jusque et y compris pour ce qui est des éléments critiques. En ce sens, on peut considérer le cas milanais (et lombard) comme un lieu d'apprentissage pour les autres polices municipales qui ont expérimenté une approche territorialisée et une proximité du service⁶.

Découverte. L'expérience des bureaux de police de proximité

À partir de la moitié des années 1990, la police municipale de Milan a expérimenté des modalités nouvelles de territorialisation des services de police municipale que l'explosion de la motorisation avait transformé en police de la circulation (*Vigilanza urbana*) et en simple régulateur du trafic rendant rare sa présence dans les quartiers, qui constituait pourtant initialement sa raison d'être. Cette expérimentation a

commencé d'abord avec l'ouverture d'un bureau de police de proximité à «*Stadera*» (un quartier de logements publics des années 1920, fortement délabré et marqué, outre les difficultés sociales et économiques, par une forte présence de la délinquance) et s'est poursuivie avec le lancement, au cours de la période la plus récente, des services de «policiers de quartier» («*vigile di quartiere*»).

«Les premiers “clients” du bureau de police de proximité ont été les personnes âgées. Elles sont d'abord venues seules, un peu intimidées, puis à deux, à trois, accompagnées d'une amie ou d'une voisine. Des personnes âgées, souvent veuves des premiers locataires de la “Baie du Roi” qui avaient vu, impuissants, leur quartier se dégrader, jour après jour, sans pouvoir même en comprendre les raisons et qui l'avaient vu changer de nom pour s'appeler “Stadera” comme si il y avait là un synonyme de Bronx. “Ce sont les immigrés qui ont fait ça,” disaient-ils; les “bouseux du Sud, les marocains...” Il y avait chez eux un grand besoin d'expliquer, de s'excuser à la manière de maîtres de maison qui, surpris par une visite impromptue, sont embarrassés parce que leur maison n'est pas suffisamment en ordre. L'une d'entre elles vint un jour pour savoir “si vous êtes au courant de la gravité de la situation de ce quartier”; c'était une dame d'environ

•••• (5) «*Polizia locale*» (police municipale) est la nouvelle appellation issue du débat et du processus de changement qui a caractérisé les polices municipales en Italie.

(6) CRISTALLI (F.), 2002, *op. cit.* ; BRICCOLI (M.), 2003b.

65 ans, distinguée, une femme de la «Baie» qui vivait avec son mari et sa mère de plus de 80 ans à charge.»⁷

L'expérience du bureau de police de proximité du quartier de «Stadera», développée par le Bureau des problèmes territoriaux de la police municipale, est celle d'un groupe d'agents de police envoyés en éclaireurs dans un cadre tellement flou que leur rôle semblait parfois devoir se résumer à leur seule «présence»:

«Personne ne nous avait vraiment expliqué ce que nous devions faire. On ne nous avait donné aucune réponse précise. Notre chef nous a seulement dit: vous devez résister le plus possible!»⁸

C'est précisément ce caractère flou, cette possibilité ouverte (plus ou moins consciemment) de redéfinitions ultérieures de «ce qui fait problème», des modalités d'action et des rôles qui fait l'intérêt de cette expérience de la police municipale milanaise comme laboratoire pour une nouvelle définition et une nouvelle problématisation de la sécurité urbaine et des politiques des gouvernements locaux, notamment à Milan.

Ce que la territorialisation du service (sous la forme des bureaux de police de quartier et du service des «agents de quartiers») a permis à la police municipale de Milan, c'est de prendre en compte le territoire en tant que tel, c'est-à-dire comme champ problématique à partir duquel se construit leur

rôle sans définir *a priori* les rôles, les compétences et leurs fonctions mais en cherchant à les redéfinir en rapport à chacune des questions particulières. Il s'agit d'une approche qui emporte un important aspect d'innovation organisationnelle: elle marque le passage d'un modèle (dominant au sein de la Police nationale) où l'action est centrée autour des directives du commandement et autour la personne compétente à un modèle où la «construction du problème» est en quelque sorte déléguée et requiert, de la part des différents intervenants, une certaine dose d'autonomie dans l'élaboration des réponses sur le terrain du quotidien.

Ceux qui ont eu la chance de connaître ce premier bureau de police de proximité de police municipale ouvert dans le quartier «Stadera» au cours de ses années «glorieuses» y ont vu l'occasion d'une reformulation des questions d'insécurité et de perception du risque. Ils y ont vu aussi l'embryon de ce que pourrait bien être une fonction d'intermédiation et de rapprochement entre les différents groupes compétents, les différents responsables de la restauration du quartier et les habitants du quartier⁹.

Ne pouvant être ramené ni à un projet précis ni à un modèle organisationnel prédéfini, le rôle du bureau de police de proximité de «Stadera» pouvait seulement se définir «chemin faisant», en suivant sa propre évolution. Dans la phase que l'on peut qualifier de «pleine maturation», le rôle du bureau

•••• (7) LANZA (L.), 1995, texte non publié.

(8) LANZA (L.), 1995, *op. cit.*

(9) Pour une lecture plus approfondie du bureau de police de proximité de la police municipale comme organisme de réception et de service dont le seuil d'accès est bas, on renvoie à BRICOCOLI (M.), 2003a.

de police de proximité était devenu véritablement très riche :

« Lieu de collecte des signalements et des réclamations des locataires sur la dégradation des immeubles et des logements; centre d'information pour l'accélération des formalités administratives, des règles et des procédures autant pour le Azienda Lombarda Edilizia Residensiale (ALER) que pour les autres cadres de l'administration publique; lieu de réunion pour les adolescents et les enfants surtout pendant l'après-midi; « quartier général » pour les tenants du plan contre les infractions aux règles de l'urbanisme ou pour les enquêtes judiciaires menées dans le quartier; lieu d'écoute; centre de distribution de la nourriture excédentaire de la communauté des toxicodépendants « Saman »; actions de contrôle de diverses sortes: ainsi, au cours de l'été dernier, les agents se rendaient tous les jours chez les personnes âgées parties pour une période de vacances pour vérifier si leur logement n'était pas abusivement occupé par d'autres personnes... »¹⁰

Institutionnalisation. Un dispositif territorialisé : l'expérience des agents de quartier

Le bureau de police de proximité « Stadera » a constitué une expérience

pionnière et, par bien des aspects, controversée. Elle a été suivie par un processus de « normalisation » par la hiérarchie (le bureau de police de proximité existe encore mais il est littéralement rentré dans les rangs pour être aujourd'hui une antenne locale qui remplit une activité beaucoup plus habituelle). Mais elle a constitué assurément un prototype auquel on a pu faire référence dans la construction du projet « Agents de quartier » dont la ville de Milan se vante d'avoir été le précurseur au niveau national. L'action de la police municipale sur les questions de « sécurité urbaine » est associée aux nouvelles modalités organisationnelles du service qui requièrent, par delà les différentes formes et appellations (qui dépendent souvent de distinctions et de précisions liées à la couleur politique du conseil municipal), une approche de « proximité sur une base territoriale » par le biais de la figure de « l'agent de quartier »¹¹.

L'élément purement administratif qui lie l'action de la police municipale au périmètre du territoire communal est devenu un lien qui valorise et organise, de manière plus consciente, l'élaboration de ses stratégies d'action. Ce qui s'est ouvert, c'est le fait pour la police municipale de considérer le territoire comme un champ problématique à partir duquel elle peut construire son propre rôle dans un cadre d'ensemble (orienté, si ce n'est à l'intégration des

•••• (10) LANZA (L.), 1995, *op. cit.*

(11) Les caractéristiques communes de cet ensemble de pratiques de police évoquées dans le débat international sous le terme de « Community police » revêtent deux aspects : une approche en termes de zones et l'activation plus ou moins organisée de formes d'interaction avec les acteurs locaux d'une part, et une approche centrée sur les problèmes plutôt que sur les compétences prédefinies. Pour un approfondissement, on renvoie à SKOGAN (W.) *et al.*, 1997 ; ALPERT (G.P.), PIQUERO (A.R.), 2000 ; HUGHES (G.) *et al.*, 2002.

différents groupes, tout du moins à la définition de formes de coordination et de partenariat avec eux). Les rôles, les compétences et leurs titulaires ne sont ainsi pas totalement définis *a priori* mais sont construits selon une logique variable en fonction des questions concrètes.

Quelles que soient ses différentes formes locales et régionales, le service des «agents de quartier»¹² exprime clairement une orientation pour :

- l'organisation du service sur une base de «zone», autrement dit à partir d'une analyse et d'une prise en compte des problèmes sur un territoire spécifique, en général à l'échelle du «quartier»;
- une stratégie de proximité, autrement dit une interaction plus directe et plus intense entre les agents de police municipale et les citoyens et groupes locaux;
- une modalité de service qui privilégie une approche systémique, autrement dit où la police n'est pas organisée sur la base de compétences prédéfinies mais reste sensible bien au contraire à la spécificité et à la multidimensionnalité des problèmes qui se manifestent sur le territoire.

Au terme d'un après-midi passé au cœur même de son quartier, un «agent

de quartier» résume ainsi sa vision du problème :

«À l'image des autres zones “à risque” de la ville, les problèmes du quartier “Gabrio Rosa” ne touchent pas seulement à l'ordre public, au trafic de drogue ou à la criminalité diffuse. Ils ne concernent pas non plus que des difficultés sociales, de logement ou de mauvaise coordination des services publics. Le processus par lequel un quartier de logements publics se dégrade n'est pas soudain. Il faut prendre en compte : la concentration des personnes en difficulté (revenus faibles, difficultés sociales, handicap...), l'exposition à la délinquance, la crise des règles du vivre ensemble, le manque d'ordre et de propreté, la dégradation des espaces publics et des rapports entre les habitants, le déficit de légalité, le risque ou l'insécurité réelle, la dégradation.»

Les interconnexions entre des aspects que l'on tend habituellement à considérer de manière distincte sont ici fondamentales. Elles permettent d'entrevoir ce système complexe de relations qui conduisent un citoyen à se dire en situation d'insécurité et à percevoir ses difficultés sociales et un sentiment général d'abandon de l'environnement dans lequel il vit, quand les

•••• (12) Le projet des «agents de quartier» a été lancé à Milan en 1998. L'élément innovateur le plus important tient dans l'attribution d'une compétence directe à un agent dans un cadre territorial restreint (un quartier correspond à un nombre de pâtés de maison). L'adjoint au maire Del Debbio présentait ainsi la figure de «l'agent de quartier» : «Sa compétence s'étend de la prévention des actes criminels à la régulation du trafic en passant par la sollicitation des services communaux en charge de l'entretien des lieux et des structures, ou encore le signalement aux services sociaux de problèmes spécifiques concernant les personnes âgées ou les plus faibles. L'objectif premier de ce service est d'acquérir une connaissance capillaire telle qu'elle permette de percevoir des faits qui peuvent causer un problème social ou criminologique.»

conflits permanents avec ses voisins l'amènent à vivre avec angoisse et à percevoir son environnement comme sans règles de vie commune et de collaboration.

D'une part, la demande d'attention exprimée, en général, par les habitants en matière de «sécurité urbaine/perception du risque» pousse à prendre davantage en charge un rôle d'écoute¹³ et d'observation des pratiques, des conflits, des dynamiques de vie commune qui caractérisent la «vie quotidienne» en ville et qui conduisent, dans la plupart des cas, à une réflexion sur la présence ou, plus exactement, sur l'absence d'institutions actives au niveau local. D'autre part, dans le cadre des politiques destinées à y faire face, «l'insécurité urbaine» prend un caractère concret et emblématique quand on la considère au niveau de la spécificité d'un quartier et par le biais du «regard» et des récits de ses habitants et de ceux qui y travaillent. Assumer au départ l'étiquette de «sécurité» permet ensuite d'appréhender la multiplicité des problèmes qui sont ainsi scellés derrière l'opacité du terme. Faute de mieux, le terme de «sécurité» semble être le plus «adapté» pour exprimer l'ensemble des difficultés qui ne parviennent pas à être dites différemment (et concomitamment) et dont on trouve assurément peu de traces dans les dénonciations de délits, dans les données «hard» de la criminalité diffuse. Dans le même temps, accepter la sécurité comme étiquette est un choix qui permet d'ouvrir le

terrain pour une réflexion sur l'absence ou sur la pauvreté du vocabulaire par lequel on parle et on saisit les problèmes publics.

Une fois retiré ce voile opaque et une fois attestée avec précision et minutie l'importance de cet ensemble de problèmes fortement imbriqués les uns les autres et interdépendants, on peut faire la lumière sur la qualité de la vie quotidienne, sur la difficulté de vivre dans certains cadres urbains, sur la dynamique de dégradation qui touche de larges segments de la ville. Cela pousse à la mise en œuvre d'un changement organisationnel dans le traitement de ces problèmes qui, par nécessité, se fait sur un mode expérimental, partiel et limité. Ce changement constitue, là où il s'engage, une entreprise pionnière en matière d'intégration des politiques (davantage souhaitée par les universitaires que dans les pratiques locales). Le paradoxe est que c'est précisément le service des «agents de quartier», mis en œuvre comme réponse au problème de sécurité et, par certains aspects, associé au slogan «ordre et contrôle», qui a été l'occasion de dévoiler la nécessité de réorganiser la bureaucratie du gouvernement local pour pouvoir assumer, reconnaître et traiter ces problèmes sans nécessairement les réduire aux découpages administratifs préétablis.

C'est dans ce cadre que le syndrome du «paratonnerre» devient manifeste: c'est-à-dire quand les «agents de quartier» sont les premiers exposés à la

•••• (13) SCLAVI (M.), 2000.

demande pressante de « présence » des institutions sur des problèmes de tout type, là où les organismes et les acteurs intermédiaires ont depuis longtemps déjà disparu. Ces agents s’investissent dans de nombreux cas dans la construction d’un réseau de relations, dans la reformulation des problèmes, dans la construction de leur propre autorité par un autre biais que la seule évidence de l’uniforme. On peut parler d’effet « paratonnerre » en ce sens que la politique de la ville de Milan a consisté à ne pas répondre à la demande de redéfinition du « *back office* » de soutien à ce service et à refuser d’engager cette innovation difficile qui consiste dans la nécessaire adaptation institutionnelle (autrement dit l’apprentissage) quand une politique publique innovatrice commence à s’installer et à ouvrir de nouvelles perspectives de gouvernement¹⁴. Aujourd’hui la figure de « l’agent de quartier » s’est vidée de sa signification originelle (du caractère lâche de son mandat tout d’abord). La nature de son service se résume à une action essentiellement classique. Son intérêt tient en réalité d’abord dans le fait d’avoir donné lieu à une série d’imitations qui, par analogie et/ou par opposition, permettent d’enrichir l’expérience et le débat sur la police municipale¹⁵.

Crise et nœuds problématiques. Cultures et pratiques de la police municipale du point de vue du « territoire » et du « service »

Un certain nombre de nœuds critiques peuvent être identifiés à partir d’une lecture transversale de ces différentes expériences et pratiques des « agents de quartier » et des formes de proximité qui se sont construites dans les bureaux de police municipale en Italie. Ils renvoient tous à une tension (qui se donne parfois à voir sous la forme d’une crise) entre des pôles et des questions centrales du processus de changement qui travaille en profondeur le parcours de redéfinition des rôles et des compétences de la police municipale (alors même que celle-ci s’investit toujours plus dans un travail où la dimension relationnelle est toujours plus stratégique et importante). Ils renvoient également à une réflexion approfondie sur les demandes sociales (à l’adresse du gouvernement local) que fait apparaître le traitement direct des questions d’insécurité.

•••• (14) BIFULCO (A.), *et. al.*, 1997.

(15) Pour un approfondissement sur ce point, on renvoie à BRICOCOLI (M.), 2003b. La recherche a été réalisée par le biais d’une observation directe des pratiques et des expériences que certaines polices municipales ont engagées à la lumière du mandat très vaste dont elles sont investies en matière de politiques de sécurité urbaine. Elle a conduit à construire un cadre de connaissance plus général de l’environnement de l’intervention et, plus exactement, des thèmes autour desquels se construisent et se dessinent les formes d’action de proximité de la police municipale. Dans l’analyse, les cas de Brescia, Corsico, Cremone, Mantoue, Martinengo, Oggiona, Pioltello et Voghera ont été étudiés de près.

Les pratiques de la Police municipale au-delà du cadre étroit de la routine

Les situations de service auxquelles la police municipale de proximité et/ou de quartier a dû se mesurer progressivement sont essentiellement des situations où, typiquement, les problèmes n'ont pas été définis, ni ne sont définissables, de manière univoque ou bien encore où les objectifs sont en partie incertains, conflictuels et variables au cours du temps¹⁶. À l'inverse, les organisations, les structures et secteurs de l'administration communale opèrent dans des situations standardisées dans lesquelles le champ des significations et des possibilités d'intervention est structuré et stable tout comme l'est le cadre institutionnel et normatif: dans ces cas, l'organisation fonctionne par le biais de routines et de procédures. Ce secteur du gouvernement local qui est organisé selon les principes bureaucratiques d'une division verticale des compétences et d'une organisation fortement hiérarchique (rôles, titulaires, compétences...) et qui est orienté vers un traitement administratif ou de *problem solving* simplifié, est précisément aux prises avec la pression que le travail opérationnel du terrain exerce en matière de *problem setting* car:

– on se mesure avec une palette de questions très variées pour lesquelles

il n'existe pas de solutions dont l'efficacité a été éprouvée et qui peuvent dès lors paraître évidentes. C'est justement la possibilité même d'une «solution» pour des problèmes aussi complexes et composites qui est en jeu;

– il est nécessaire de passer d'une approche centrée sur les titulaires à une approche centrée sur les solutions et le traitement des problèmes. Cela emporte nécessairement de passer à une organisation transversale impliquant une multitude d'acteurs en lieu et place de la bureaucratie communale compartimentée¹⁷.

Des pratiques de frontières qui révèlent des lacunes importantes

Le travail de la police municipale qui se déroule ainsi selon une approche de proximité et sur une base territoriale emporte bien, dans de nombreux cas, une rénovation effective des formes de rapports entre citoyens et institutions. Cette action s'accompagne d'une sorte de réduction du seuil d'accès et de la distance s'établissant (en partie) par le fait même de la disposition spatiale et/ou de l'organisation des services et qui représente souvent un facteur d'exclusion de l'accès à ces mêmes services (et aux droits). Nombre de ces expériences mettent en évidence un certain nombre de pratiques intéressantes, une

•••• (16) LANZARA (G.F.), 1993.

(17) BRICCOLI (M.), et al., 2000.

certaine capacité de médiation et la compétence mise en œuvre par la police municipale sur le terrain complexe de la cohabitation urbaine et du vivre ensemble. Mais elles peuvent aussi être perçues de manière critiques quand, dans le même temps, l'orientation dominante des politiques de sécurité des villes lombardes :

- tend à conforter une représentation collective marque d'un sceau négatif/sécuritaire nombre des demandes qui relèvent d'un registre «social» et qui ont une certaine visibilité et réalité sur le terrain;
- fait apparaître une absence ou une faiblesse des politiques sociales (en particulier celles que Tosi définit comme les «politiques très sociales»), ou bien encore une tendance des autres services municipaux et, tout particulièrement des services sociaux, à se soustraire au travail «social» en tant qu'il génère et régénère le lien social.

Sur la base de cette réflexion, on peut se demander si cette centralité de la police municipale comme acteur principal engagé dans les problèmes d'insécurité urbaine n'est de nature à mettre en évidence :

- *a contrario*, le retrait des autres politiques publiques et des autres secteurs du gouvernement local par rapport au rôle plus actif qu'elles pourraient jouer dans l'élaboration

des interventions qui trouvent dans la dimension «urbaine», et donc locale, de l'insécurité, un espace pour se coordonner et s'intégrer (la référence la plus directe en ce sens est celle des politiques et des services sociaux ainsi que des services et politiques d'urbanisme);

– la difficulté, à moyen et long terme, pour les responsables et les opérateurs de la police municipale d'évoluer constamment sur cette position de «*borderline*» qui fait qu'ils se trouvent fortement exposés aux pressions et aux attentes de citoyens qui trouvent dans l'accessibilité aisée une «porte d'entrée» dans les structures et les services de l'administration communale.

Turin. Un contexte d'actions territoriales intégrées et participatives

En 2002, un projet expérimental pionnier a été engagé à Turin avec la collaboration du bureau de police de proximité de la police municipale dans le cadre du Plan d'accompagnement social (PAS) d'un Programme de réhabilitation urbaine du quartier de Corso Grosseto.

L'activation de nouvelles formes de communication, de collaboration et de coordination entre les différents

interlocuteurs locaux et la police municipale est apparue comme un élément non seulement utile mais aussi stratégique et incontournable; et ce, pour assurer l'efficacité d'une série d'action engagée dans le quartier, mais qui avait progressivement rencontré un ensemble de problèmes qui ne pouvaient être résolus dans le cadre (pourtant large et malléable) du Programme de réhabilitation urbaine. Il y avait au principe de la proposition avancée par la police municipale la prise en compte de deux éléments: d'une part le fait que les habitants expriment aux institutions (et tout d'abord à la municipalité) une demande forte d'intervention dans le domaine de la sécurité en rapport à une compétence territoriale et non sectorielle; d'autre part le fait que ces mêmes habitants étaient déjà apparus sur de nombreux fronts comme des acteurs-clés pour la compréhension des problèmes et la définition des solutions efficaces. Un programme expérimental a donc été engagé dans le cadre duquel la police municipale s'est occupée des politiques de réhabilitation urbaine. Elle s'est aussi occupée d'une manière générale des actions locales qui touchent à l'ensemble des situations de malaise, de dégradation et de conflictualité qui sont perçues comme relevant des questions de sécurité urbaine et de perception du risque et qui sont restées longtemps à la marge des projets de réhabilitation des quartiers comme s'il s'était agi de tabous dans l'espace public du débat sur «ce qui fait problème dans le quartier».

L'objectif a été de mettre en place une approche coopérative et participative dans la définition des problèmes, et ce par le biais d'une confrontation continue avec une pluralité d'acteurs intéressés à des titres divers. Cette approche a permis d'identifier dans le même temps (et de manière concrète) les conflits et les phénomènes qui produisent cette perception du risque en lien étroit avec les lieux et les formes des bâtiments et des espaces publics.

Une fois par semaine, un binôme d'agents faisait office «d'agents de quartier» collaborant étroitement avec les acteurs responsables de la gestion du PAS en deux «Points» du quartier, à savoir dans deux bureaux sur rue qui remplissent de multiples rôles de mise en relation des acteurs et des actions du processus de réhabilitation. Le succès d'une telle expérimentation est fortement lié à l'action de ces «Points» déjà engagée sur le terrain. Il est aussi lié à la capacité et à la disponibilité à se «remettre en cause» dont ont fait preuve les acteurs ainsi que les agents de la police municipale.

L'expérimentation a été accompagnée par:

- a.) un travail préliminaire d'enquête sur le thème de la sécurité. Les responsables du PAS ont produit une «cartographie» des problèmes de sécurité urbaine et de perception du risque tels qu'ils sont analysés par les habitants et par les acteurs qui fréquentent et travaillent dans les quartiers.
- b.) une série de rencontres avec des sous-officiers et des agents de bureau

de police de proximité de police du quartier qui a permis ensuite de définir les acteurs, les termes et les modalités de la collaboration au sein du quartier.

L'intégration du service des « Agents de quartier » (*Vigili di Quartiere*) dans le cadre des actions prévues par le PRU a constitué une expérimentation fortement innovante tout à la fois du point de vue des politiques de réhabilitation urbaine et dans le cadre des nouvelles modalités d'action de la police municipale. Celle-ci s'inscrit ainsi dans le cadre complexe, problématique voire conflictuel du processus de *problem setting* et de mise en réseau des acteurs locaux. C'est en référence à cette expérience-pilote qu'un accord-cadre et une feuille de route ont été définis en 2003 entre le « Projet Banlieues »¹⁸ de la mairie et la police municipale, et ce dans six différents quartiers où est en cours un programme de réhabilitation. La collaboration entre les responsables des projets de réhabilitation et le corps de la police municipale s'est organisée de manière chaque fois particulière en prévoyant notamment :

- un certain nombre de rencontres pour présenter et discuter avec le bureau de police de proximité du

quartier et les agents de police municipale de l'ensemble des interventions de réhabilitation physique et sociale en cours et des diverses actions entreprises dans cette zone.

- un certain nombre de rencontres pour informer et sensibiliser les responsables engagés dans les projets de réhabilitation aux compétences, pratiques et modalités de service de la police municipale.
- une série d'actions pour cartographier et discuter des problèmes d'insécurité et de perception du risque qui se font jour dans les discussions actives avec les interlocuteurs locaux (habitants et acteurs locaux en général). Ces discussions avec des habitants, des acteurs locaux ou des interlocuteurs privilégiés se font sous la forme d'entretiens individuels ou de « ballades » dans le quartier en compagnie des agents de police municipale.

De telles activités de la police municipale organisées autour d'un travail «de quartier» sont actuellement en cours dans le cadre de trois Plans de réhabilitation urbaine (PRU), du Contrat de quartier de Via Arquata, des actions engagées à Porta Palazzo et à San

••• (18) Le projet « Banlieues » a été institué à la fin 1997 comme une structure stable au sein de la mairie de Turin, en charge des politiques de réhabilitation urbaine. Les politiques engagées dans ce cadre sont fortement marquées par la volonté d'associer les habitants. L'expérimentation de nouvelles façons de travailler et d'organiser l'action publique constitue un autre élément d'innovation des politiques urbaines italiennes. Au niveau des quartiers, des tables rondes ont été organisées pour programmer les interventions, en collaboration avec les citoyens et les acteurs organisés au niveau local (services sociaux, comités, associations de volontariat, coopératives, écoles, syndicats, etc.). Pour un cadre des formes de l'action publique en matière de réhabilitation urbaine, on renvoie à LAINO (G.), et.al., 2000.

Salvario, et du programme Urban II à Mirafiori. Leur objectif est :

- d'activer des rapports de communication plus efficaces entre les acteurs locaux et les institutions de base (en réduisant les délais et faisant d'emblée le point sur les compétences et priorités) ;
- de rassembler les demandes que formulent les citoyens (ou des acteurs locaux) et de proposer des réponses qui en synthétisent le contenu (favorisant de la sorte des formes d'apprentissage de l'organisation) au lieu de disperser les énergies en fournissant des réponses fragmentaires et désarticulées à un ensemble d'acteurs hétérogènes et inorganisés ;
- d'établir des rapports de collaboration qui permettent d'attribuer et de partager la responsabilité de l'efficacité des interventions.

Quand les acteurs institutionnels reproduisent l'incertitude

«Au début, tu crois que c'est possible... mais ensuite tu découvres que les rythmes des citoyens, les temps de leur attente sont différents de ceux de la bureaucratie et cela entraîne une

perte de confiance et une perte d'entreprise sur les personnes.»¹⁹

Dans la littérature et dans le débat public sur les thèmes de l'insécurité et de la perception du risque, les trajectoires de vie accidentées, les perspectives économiques, le chômage sont tenus pour des facteurs explicatifs de l'importance croissante des questions de sécurité. Au niveau local, le regard se déplace cependant d'une explication en termes de changement économique et social de nature structurelle vers les implications plus directes de l'intervention des institutions pour ce qui est de l'expérience concrète des habitants. C'est tout particulièrement vrai dans ces quartiers où les éléments de vulnérabilité qui marquent, parfois de manière dramatique, les biographies de nombreux habitants sont «confiés» au mandat des institutions politiques et des services publics (pas seulement dans les différentes formes d'assistance économique, sociale et psychiatrique mais aussi dès l'attribution d'un logement social).

De nombreux éléments mettent en évidence le caractère problématique et le cadre incertain qui caractérisent les différentes dimensions de l'intervention des institutions : elle suit des règles difficiles à connaître et qui ne sont pas publiques ; elle est difficile à comprendre voire elle se contredit. De la sorte, elle contribue à affaiblir son autorité, sa crédibilité ce qui reproduit et accroît la

••••(19) BRICCOLI (M.), 2003c.

dimension d'incertitude. L'analyse des questions de sécurité et de perception du risque dans le quartier de Via Arquata à Turin qui fait l'objet d'un programme de réhabilitation étiqueté «Contrat de quartier» offre une série d'éléments de réflexion sur ce point²⁰:

– a.) Dans les nombreux cas où il existe une situation de conflit entre les différents groupes de citoyens en rapport à l'usage et à la fréquentation d'une aire ouverte ou d'un espace public, les institutions n'entrent le plus souvent en jeu que pour gérer le conflit dans son aspect contingent par le biais d'interventions de police ou de techniciens. Ces interventions ont toujours pour effet la «suspension», pour une période indéterminée, de l'usage de cet espace de la part de tous, et ce dans un cadre général marqué par l'incertitude (la définition même du problème reste dès lors une question en suspens précisément parce que cela supposerait justement un débat dans l'espace public).

– b.) Comme l'indique ce responsable d'un groupe d'éducateurs: dans le cadre du travail social de rue avec les mineurs, dans le travail et dans les rapports avec ces jeunes en difficulté, «tout s'inscrit dans le temps». Dans des termes plus explicites et en rapport aux questions de droit, on sait que les délais de certaines interventions du tribunal des mineurs (ou au moins, un premier élément de

«certitudes») constituent une dimension fondamentale pour l'efficacité et la crédibilité du travail social de rue. Le mineur risque d'être exposé à des événements dont la conséquence, en matière pénale, peut être un élément aggravant pour sa situation judiciaire. L'incertitude des délais du tribunal a ainsi un effet délégitimant et discréditant pour le travail social de rue.

– c.) Dans l'expérience de la totalité des habitants, le logement public est l'élément qui est le plus marqué par cette logique où l'intervention des institutions reproduit en fait une situation d'incertitude. Il ne s'agit pas de tracer de manière déterministe une connexion directe et nette entre l'intervention de l'Agence territoriale pour le logement (*Agenzia territoriale per la Cassa, ATC*) et les problèmes d'insécurité et de perception du risque mais de reconnaître à quel point l'incohérence et l'inefficience du système de gestion du quartier (et du patrimoine de logements en particulier) par l'ATC constituent des éléments de forte déstabilisation:

«Si vous aviez vu dans quel état était cette maison. J'ai pleuré deux nuits avant d'entrer. Nous avons dépensé 15 000 euros pour la remettre en état. Nous avions dû changer les sanitaires, le système électrique, le carrelage, le gaz, le chauffage et mettre tout aux normes.»

••••(20) BRICCOLI (M.), 2003c, *op. cit.*

«Les problèmes de sécurité des personnes âgées ont à voir avec la maison et sur ce point l'ATC se montre toujours incapable de réagir. Heureusement, nous avons trouvé un canal personnel de communication au sein de l'agence.»

«Être dans une maison chauffée, dont les portent se ferment, où l'électricité fonctionne: ce sont là des choses qui ne sont pas anodines et qui donnent un sentiment de sécurité. Nous aussi, qui sommes des responsables, on a du mal à entrer en rapport avec l'ATC.»

Sur le rôle et la gestion de l'ATC, on ne peut négliger un élément qui vient du travail sur le terrain: les conditions et le traitement des espaces que l'ATC concède aux services sociaux eux-mêmes. Avec la fermeture pour restructuration d'un «atelier municipal» sur la Via Arquata, deux logements différents ont été mis à disposition. Le premier est destiné à l'éducation:

«L'été dernier, on a travaillé dans des cours d'immeubles en attendant la réouverture à l'automne de l'atelier municipal. Puis on a découvert qu'il ne réouvrirait pas et un logement à aménager a été mis à notre disposition. En ce moment, nous n'avons plus d'espace pour travailler. On nous a donné un logement temporaire et on l'a aménagé et repeint... pour découvrir ensuite qu'il y avait des problèmes plus graves de tuyauterie et qu'on ne pouvait pas rester. Et ainsi l'espace est fermé et nous n'avons plus de point d'accueil.»

•••• (21) MANNING (P.K.), 2000.

Comment est-il possible qu'un service à ce point enraciné dans le quartier, dont la présence a été considérée comme fondamentale au cours des entretiens, puisse être ainsi l'objet d'un tel traitement? Qu'offre-t-on aux locataires «normaux» si les services publics et sociaux se trouvent ainsi en situation de subordination presque totale chaque fois qu'ils traitent avec l'ATC? Et aussi, d'une manière générale, de quelle manière est comptabilisée la valeur qu'un service social local apporte à la «tenue» d'ensemble d'un quartier dans le bilan général de la gestion de celui-ci?

Conclusion

Demande de services, action publique et bureaucratie

Dans une analyse sur le débat théorique et les enjeux pratiques du *Community Policing* aux États-Unis, P. Manning met en évidence les rapports qui lient les nouvelles orientations des services de police avec les institutions marquées par la demande diffuse d'une administration qui soit davantage présente dans le changement social²¹. Même en Italie, une telle sollicitation s'insère dans un cadre où les politiques et la politique sont orientés vers une réduction tendancielle des formes de

régulation publique, où les stratégies dominantes sont marquées par une augmentation des espaces et de la réactivité du marché et par la réduction progressive, voire par l'interruption, des formes « d'intrusion » de l'État social. Du point de vue de la police municipale, il est clair que le recours aux forces de sécurité urbaine joue un rôle d'accélérateur de ces dynamiques. Il fait éclater les contradictions entre deux orientations et deux perspectives différentes :

– d'une part, s'est consolidé autour des enjeux de sécurité un marché toujours plus sophistiqué de produits et de services privés qui construisent un ensemble de réponses « techniques ». Ces réponses sont marquées par une conception de la sécurité qui correspond à la protection des propriétés et des biens privés (les exemples les plus frappants sont ici les services de sécurité et de vidéo-surveillance) et sont centrées sur une logique essentiellement de produit, même quand il est question de services (au moins d'un point de vue rhétorique) ;

– d'autre part, comme on l'a déjà montré, quand les demandes de sécurité dont les électeurs-citoyens sont porteurs se déclinent sur le territoire et se matérialisent dans un rapport direct avec la police municipale, la sécurité se traduit généralement par une demande pressante de « rapports » avec l'institution (surtout avec la

municipalité) et, partant, par une demande de « services » au sens littéral du terme²².

L'engagement de la communauté locale – la *community* des pratiques et celle du débat anglo-saxon - reste relativement limité et marginal dans les situations explorées en Italie ; sauf dans certaines expériences récentes où la prise en charge de la communauté dans la réorganisation du travail de police municipale est le fruit d'expérimentations nées de l'approche en terme de « développement de communauté ». Ces expérimentations ont été marquées par une approche conduite en termes de psychologie par un certain nombre d'experts qui interviennent sur le marché du conseil aux collectivités locales.

D'autres expériences sont plus significatives à nos yeux. Ce sont celles qui sont marquées (à l'image de l'expérience turinoise) par la mise en œuvre de formes de relations et de coopérations entre d'une part les politiques et les projets de réhabilitation urbaine en cours et d'autre part les pratiques de la police municipale engagées dans un travail de proximité. C'est dans ces expériences (qui se jouent aux « frontières »), par le biais des actions locales de sécurité, que l'on rend possible le fait que les rapports sociaux, d'appartenance et d'alliance aussi bien que les rapports de friction, de différence ou de conflit aient bien lieu dans un environnement proprement public. En reconnaissant la dimension institutionnelle

•••• (22) De LEONARDIS (O.), 1998.

qui est en jeu dans les questions collectives, dans les choix collectifs sur les biens et les problèmes communs, en produisant des formes d'apprentissage organisationnel et institutionnel dignes

d'intérêt, on peut fragiliser l'horizontalité d'un monde social qui tend aujourd'hui à l'aplatissement de la dimension tierce de la « sphère publique »²³.

■ **Massimo BRICOCOLI**
École polytechnique de Milan

B I B L I O G R A P H I E

- ALPERT (G.P.), PIQUERO (A.R.), 2000, *Community Policing. Contemporary Readings*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois.
- ANSELME (M.), 1993, « Le lien sécuritaire: mettre en ordre le désordre quotidien », *La Revue Internationale d'Action Communautaire*, 30/70, republié in *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, 2000, éditions de l'Aube, Paris.
- BAUMAN (Z.), 1999, *In search of politics*, Polity Press, trad. it. (2000), « La solitudine del cittadino globale », Feltrinelli, Milano.
- BAUMAN (Z.), 1999, *La società dell'incertezza*, Feltrinelli, Milano.
- BECK (U.), 2000, *I rischi della libertà*, Il Mulino, Bologna.
- BECKER (H.S.), 1963, *Outsiders*, trad. it. (1987), Edizioni del Gruppo Abele, Torino.
- BIFULCO (L.), DE LEONARDIS (O.), a cura di, (1997), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano.
- BIFULCO (L.), 2002, *Che cosa è un'organizzazione?*, Carocci, Roma.
- BORDREUIL (S.), 2002, « La construction de l'incivilité comme cause publique. Pour une intelligence des interactions civiles » in CEFAL (D.), JOSEPH (I.), (dir.), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, éditions de l'Aube, Paris.
- BRICOCOLI (M.), 2003a, « Abbassare la soglia. Organismi ricettivi e pratiche di rigenerazione urbana a Vienna, Amburgo, Torino e Milano », in *Sostegno tra pari e servizi a bassa soglia*, Quaderno di Animazione Sociale, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- BRICOCOLI (M.), 2003b, « Prossimità. Esperienze e culture della sicurezza urbana e del territorio, percezione del rischio nella Polizia Locale in Lombardia », rapporto di ricerca, IREF Istituto Regionale di Formazione per l'Amministrazione Pubblica, Milano.
- BRICOCOLI (M.), 2003c, « Mappatura delle problematiche di insicurezza e percezione di rischio nel quartiere di Via Arquata a Torino », Report, Agenzia di Sviluppo di Via Arquata, Torino
- BRICOCOLI (M.), SCLAVI (M.), 2000, « Etnografia della sicurezza urbana. Il ruolo dell'ascolto attivo e della gestione creativa dei conflitti nell'amministrazione del territorio », *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n° 68.

•••• (23) De LEONARDIS (O.), 2001.

B I B L I O G R A P H I E

- CRISTALLI (F.), 2002, «Modalità operative e organizzative dell’agente di comparto», in *Regione Lombardia, Un impegno per la sicurezza, supplément à Il vigile urbano* n°4, *Rivista Giuridica di Polizia* n°1, Maggioli Editore.
- DE LEONARDIS (O.), 2001, «Abitiamo Flatlandia?», *relazione al convegno, «Pubblico e privato nelle società complesse»*, Université de Pérouse, 8-9 marzo 2001.
- DE LEONARDIS (O.), 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- HUGHES (G.), 2003, «Local multi-agency partnerships against crime, disorder and safety: trends and instabilities of the new «community» governance in the UK», *position paper présenté au séminaire «Policing in Europe and in the US: comparative perspectives»*, CERAT Centre de Recherche sur le Politique, l’Administration, la Ville et le Territoire, Université Pierre Mendès Grenoble, 19-20 Juin.
- HUGHES (G.), Mc LAUGHLIN (E.), MUNCIE (J.), 2002, *Crime Prevention and Community Safety: New Directions*, Sage, London.
- JEDLowski (P.), 1998, *Il mondo in questione*, Carocci, Roma.
- LAINO (G.), PADOVANI (L.), 2000, «Le partenariat pour rénover l’action publique? L’expérience italienne», in *Pôle Sud*, n° 12, mai, p. 27-46.
- LANZARA (G.F.), 1993, *Capacità negativa*, Il Mulino.
- MANNING (P.K.), 2000, «Community-Based Policing», in ALPERT (G.P.), PIQUERO (A.R.), 2000, *Community Policing. Contemporary Readings*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois.
- ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Odile Jacob, Paris.
- SCLAVI (M.), 2000, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano.
- SENNET (R.), 1970, *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*, Norton & Company, New York.
- SKOGAN (W.), HARTNETT (S.), 1997, *Community Policing. Chicago Style*, NY University Press, New York.
- TOSI (A.), 2003, «Territori insicuri. Politiche smarrite tra improbabili oggetti» in AMENDOLA (G.), (dir.), *Paura in città*, Liguori Editore, Napoli.
- VITALE (T.), 2003, «Abbassare la soglia: confini ed apprendimento», in BIFULCO (L.), (dir.), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma.
- WATZLAWICK (P.), WEAKLAND (J.), FISCH (R.), 1974, *Change*, Casa Editrice Astrolabio, Roma.

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

Marc LEROY
La sociologie de l'impôt
2002, Paris, PUF, 125 p.

On imagine généralement les *Que-sais-je?* comme des morceaux d'encyclopédie vivante portant sur des savoirs stabilisés, ce qu'ils sont souvent, mais qui n'apprendraient rien de bien nouveau aux spécialistes pointus du sujet traité. C'est vrai et c'est faux, pour ce qui concerne ce n° 3642. Marc Leroy, ancien inspecteur des impôts devenu sociologue à l'université de Reims, invite à reconnaître une discipline qui n'a pas encore acquis ses lettres de noblesse, la connaissance de l'impôt ayant été jusqu'à présent surtout annexée par le droit et l'économie. Il pose les nouveaux jalons d'une sociologie fiscale à partir d'un dialogue critique avec ces deux disciplines par trop normatives, pour mieux questionner le déficit de démocratie à ce sujet dans une visée qu'il espère émancipatrice. Trois dimensions sont susceptibles d'y contribuer.

La première partie concerne la « politique fiscale ». Scruter la dynamique des déterminants historiques de ces politiques, c'est évoquer les mutations de la formation des États aux prises avec le changement social. S'agissant de la genèse de l'impôt sur le revenu, un jalon majeur de l'histoire de

l'État providence, l'auteur montre pourquoi une théorie cognitive de la crise permet de dépasser la croyance selon laquelle le changement fiscal n'aurait de chances de se produire que dans les périodes de guerre. S'agissant des échecs répétés de la réforme des impôts locaux, il montre comment une approche en terme de sociologie comparée aide à éclairer les facteurs de blocage proprement français (est notamment pointée l'approche ultra politique du débat sur les relations financières entre État et collectivités locales, liée au cumul des mandats qui a pour effet d'handicaper les compromis négociés entre les pouvoirs centraux et locaux). Quelques considérations chiffrées sur le poids de l'organisation formelle de la bureaucratie fiscale et de ses 82 000 agents introduisent directement au rôle stratégique des vérificateurs fiscaux. Un apport majeur sur leur efficacité réside dans les précisions apportées par l'auteur sur la contrainte de rendement qui trouve sa limite principale dans une négociation permanente visant surtout à éviter la multiplication des conflits avec les contribuables.

Ce qui introduit à une seconde partie, la plus riche de l'opus et sans doute la plus novatrice. Empruntant à R. Boudon une approche de la rationalité (utilitaire et axiologique) de l'acteur, l'auteur élucide de nouveaux pans des mécanismes du civisme

et de l'incivisme des contribuables. Les modèles économiques de la fraude lui paraissent en effet trop généraux pour pouvoir expliquer la complexité du raisonnement des fraudeurs. Il passe en revue les méthodes d'analyse des phénomènes collectifs ou individualistes de la fraude en s'attachant plutôt à décrire les mécanismes de transferts et erreurs d'imputations des citoyens au cours de l'histoire quand ils mettent en cause la légitimité de l'impôt; il examine les calculs de probabilités des risques d'être pris dans un contrôle; le paradoxe du vécu de l'impôt indirect gênant les revenus pauvres mais néanmoins jamais perçu comme pénalisant, ou bien encore les systèmes historiques de rationalité populaire expliquant le besoin constant d'utopies fiscales fondatrices. Est-ce un effet de déformation professionnelle?... l'auteur donne le meilleur de lui-même, quand il explique pourquoi la variété des représentations sociales de l'impôt (impôt indolore, d'échange, contributif, obligatoire, contraignant) n'entre pas forcément en contradiction avec le niveau d'information global des citoyens à son sujet. S'il est généralement largement subjectif, il n'est pas «pauvre» ni «faux», mais au contraire en permanence informé par la vision du rôle des services offerts par l'État et les collectivités locales, par les médias et surtout par le savoir acquis de l'entourage des justiciables aux prises avec des cas concrets.

La troisième dimension, plus spéculative et engagée, aborde enfin la question de la justice fiscale à laquelle il faut tendre, par le biais de la thématique de la redistribution et des diverses techniques de compensation. Un moyen pour l'État social de chercher à pallier auprès des plus démunis les manques de rentrées de ses recettes. Le

sentiment de justice (ou d'injustice) fiscale étant une composante réellement répandue dans la société, l'auteur n'admet pas la fatalité de la thèse de son collègue Thomas Picketty ayant récemment montré le présumé échec historique de l'impôt progressif sur le revenu (*in Les hauts revenus en France au XX^e siècle, inégalités et redistribution, 1901-1988*). À ses yeux, les inégalités de revenus ne sont pas restées stables, comme elles l'étaient avant la première guerre mondiale, pour ce qui concerne la fraction supérieure des 10% de la population qui aurait su de tout temps tirer son épingle du jeu. Au contraire, les inégalités auraient pris aujourd'hui d'autres dimensions à cause des multiples mécanismes de défiscalisation légale ou non. En aucun cas, les inégalités salariales ne seraient une fatalité culturelle; un «progrès» constitue en conséquence un horizon toujours possible. Mais ce n'est qu'en délimitant politiquement et lisiblement le champ de la justice sociale que l'on parviendra à assurer les conditions d'une meilleure égalité (devant l'impôt, par l'impôt, entre rétributions et contributions). Concrètement et analytiquement donc, une sociologie engagée demande de mettre en intrigue de l'analyse et de l'évaluation trois variables indépendantes et interdépendantes: le contexte social concret, le cadre cognitif de référence, la catégorie sociale visée. Ce qui veut dire, moins abstrairement, de clairement justifier du lien entre impôts et dépenses publiques, de donner un sens précis à la redistribution fiscale et d'expliquer les stratégies d'intervention publique capables de relier les deux au moment où l'on réforme.

Un ambitieux programme d'action... politico-sociologique, et au total un *Que-sais-je?* novateur et réussi.

■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS/CERSA – Université Paris-II

A B S T R A C T S

EVALUATION AS A POLITICAL, POLICE AND SCIENTIFIC ISSUE

A review of 25 years of evaluation of the police in Belgium

by Carroll TANGE

In Belgium, as elsewhere in Europe, the police has been widely criticized over the last quarter of a century. This has been accompanied by its transformation into a political issue and reflected in the desire to develop useful knowledge of the police, notably with the help of an ad hoc evaluation which should help to establish its legitimacy. This article examines the changing equilibrium in the matter of evaluating the sphere of police action in Belgium, before and after the reform of the police force implemented by virtue of the 1998 law.

CREATION AND EVALUATION OF THE PROXIMITY POLICING MODEL IN SPAIN Results and future prospects

by Audrey RABOT

This article takes stock of present knowledge of proximity policing and its evaluation in Spain using the

analysis of two particularly significant experiences. The mixed findings of the Policia 2000 project – the most successful enquiry into proximity policing at the national level to date – pleads for a local implementation of the model and it is at this level that experience has been the most conclusive. In addition, study of one of the pioneering reforms at Sant Boi de Llobregat provides lessons in the evaluation and management of proximity policing.

EVALUATING COMMUNITY POLICING IN THE NETHERLANDS Beware of Evaluation-Tailored Police Policies

by Kees VAN DER VIJVER and Olga ZOOMER

In this article we shall present an overview of research in the field of community policing in the Netherlands. Before we go into the problems of establishing the impact of community policing, we shall describe the organisation of the Dutch police system. Without at least some knowledge of the system, it is hard to follow the developments that have taken place over the last

decades. After that we shall discuss the developments in community policing in the Netherlands and its current state as to how it is organised and what further changes are worked on. Next we shall look into the research that has been carried out to try and measure the results of different versions of community policing in terms of internal and external effects. The significance of the results and indicators of efficacy, as well as the current developments of community policing will be discussed in the last section.

EVALUATING SO-CALLED PROXIMITY POLICING

Certainties and uncertainties drawn from the French experience

by Jérôme FERRET

This article is a meta-evaluation of evaluative research undertaken over the last 15 years into proximity policing in France. First of all, this research enables us to reveal five certainties concerning this type of policing: the multiple meaning of the concept of proximity, the danger of management by numbers, the ambiguity of the notion of impact, the trap inherent in the idea of «good practice» and the deceptive dimension of resistance to change. Despite this, evaluative research will always depend on two major uncertainties: the policing «black box» and political decisions which leads us to say that there are at least two evaluations, a technical

evaluation and a political appraisal of the police. In conclusion, this article opens up a new perspective by highlighting the silent emergence of a culture of evaluation within the Ministry of the Interior.

INTERNAL SECURITY AND EXTERNAL SECURITY

Reconstitutions and metamorphoses

by Dominique MONJARDET
and Jean-Paul BRODEUR

IHESI's scientific board is organizing a research seminar devoted to the increasingly evident blurring of the distinction between internal and external security.

This text proposes a preliminary analytical framework.

SECURITY WITHOUT THE STATE?

Private security and security communitarism in South Africa

by Thierry VIRCOULON

Under way since the end of apartheid, changes in the South African police have been reflected in a decrease in its effectiveness which has fostered an unprecedented crime wave. Crime affects all sections of society to such an extent that, in opinion polls, it figures as either the first or the second area of concern for the South African population. Confronted with a perceived failing of the State, the public has evolved its own solutions in two shapes: private

security firms and vigilante groups. Legitimate responses to an unfulfilled desire for security, these two solutions are perverse. As well as flirting with illegality, private security firms and militias tend to erode the influence the state still exercises, occasionally enters into conflict with the state and reproduces the social divisions they stem from.

TERRITORIALIZATION AND LOCAL VARIATIONS

211

IN POLICING POLICIES IN ITALY

Insecurity as a «collector» and the municipal police as a response

by Massimo BRICOCOLI

In Italy, local policing policies are mainly reflected in new forms of territorial organization of municipal police forces. There are few experiences that have taken note of and exploited the complexity and multi-faceted nature of the problem in order to redefine local institutions' modes of action. A series of experiences demonstrates that demands generally expressed in terms of «urban insecurity» in fact constitute a challenge, above all from the perspective of the capacity for «disorganization» of municipal policies rather than their organization.



ONT CONTRIBUÉ

Massimo BRICCOLI est docteur en planification territoriale. Il est enseignant en planification urbaine et territoriale à l'École polytechnique de Milan et à l'Institut universitaire d'architecture de Venise. Il est également chargé de cours « Travail social et territoire » à l'université Ca Foscari de Venise. Il collabore aux activités de recherche du Département architecture et planification (DIAP) de l'École polytechnique de Milan et du laboratoire de sociologie de l'action publique « *Sui generis* » de l'université Milan Bicocca. Il conduit des activités de recherche et de conseil à l'intersection des politiques urbaines et sociales, axées sur les processus participatifs et multilatéraux, les programmes de requalification des quartiers et des politiques de sécurité urbaine. Il est l'auteur avec P. Cottino de « *La città come risposta. Domande di sicurezza urbana e azione pubblica a Milano* », in AMENDOLA (G.D.), *a cura di, Il governo della città sicura*, Liguori Editore, Napoli (à paraître).
e-mail: massimo.bricocoli@polimi.it

Jean-Paul BRODEUR est professeur à l'École de criminologie de l'université de Montréal et chercheur au Centre international de criminologie comparée. Il a collaboré aux travaux de plusieurs commissions d'enquête sur le système pénal canadien en tant que directeur de recherche. Diplômé en philosophie

et en criminologie, il a publié de nombreux ouvrages dans ces disciplines. Son principal champ de recherche demeure la police et les autres appareils coercitifs.

e-mail: brodeuj@cicc.umontreal.ca

Jérôme FERRET, docteur en science politique, chargé de recherche à l'IHESI de 1997 à 2003 (Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure) et actuellement chercheur au département Recherches de l'Ecole de Police de Catalogne (area de recerca, Barcelone) et chercheur associé au Centre d'Études et de Recherche sur la Police (CERP, IEP de Toulouse). Il a publié notamment : « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et Société*, 3, septembre 1998 ; « L'usage de la notion de police de proximité en Espagne comme indice de la mutation inachevée de l'appareil policier », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, 1, 39, 2000 ; « Point de vue : Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, 4, 50, 2002 ; « Polices municipales et risques urbains », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, à paraître, 2004 ; « The State, Policing and "Old Continental Europe": Managing the Local/National Tension », *Policing and Society*, à paraître, 2004.
e-mail: ferret.mc@wanadoo.fr

Laurent LANIEL est actuellement chargé de recherche à l'IHESI. Il a été coordinateur administratif du projet OISIN-II « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de la police de proximité en Europe ». Chargé d'étude à l'Observatoire géopolitique des drogues (OGD) entre 1995 et 2000, consultant et membre du réseau Most-drogues de l'UNESCO entre 1997 et 2002, il a été co-auteur du rapport final *Drugs, Globalization and Criminalization*, UNESCO, Paris, 2002. Docteur en Sociologie à l'EHESS (CIRPES), il est également auteur et traducteur de divers articles relatifs au trafic de drogues et à sa répression. Dernier article paru : « La guerre à la drogue aux États-Unis après le 11 septembre » (*Diplomatie*, n° 1, janvier-février 2003).

e-mail : l.laniel@freesurf.fr

Dominique MONJARDET, sociologue, est Directeur de recherches au CNRS. De 1989 à 1994, il a été conseiller technique dans le domaine de la recherche à l'IHESI et en 1998-1999, conseiller technique auprès du Directeur central de la sécurité publique. Il est l'auteur de : « Ce que fait la police, Sociologie de la force publique », Paris, La découverte, 1996.

e-mail : monjardet@wanadoo.fr

Audrey RABOT est actuellement chercheuse associée à l'École de Police de Catalogne. Elle est titulaire d'un DEA « Politiques européennes » obtenu à la Sorbonne, à la suite d'une maîtrise de Droit européen, et d'un Master « Système pénal et problèmes sociaux » délivré par l'université de Barcelone. En 2001, elle a travaillé pour JPA Internacional Consultancy-Barcelone, un cabinet juridique spécialisé dans les affaires européennes et rédigé un mémoire sur la coopération policière européenne pour l'École de Police de Catalogne. Elle a participé entre janvier et septembre 2003 au

projet OISIN-II « Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de la police de proximité en Europe » comme membre de l'équipe espagnole.

e-mail : audrey_rabot@hotmail.com

Carrol TANGE est chercheur au sein du Centre de recherches criminologiques de l'université libre de Bruxelles. Il est vice-président du Centre d'études sur la police, réunissant les mondes policier, administratif et de la recherche, et destiné à développer les échanges de connaissances sur la police. Il a travaillé sur les politiques publiques de sécurité, de jeunesse et surtout de police en Belgique, ainsi que sur leur évaluation. Il s'intéresse actuellement aux implications du développement d'une approche gestionnaire du travail policier en Belgique. Outre divers articles et contributions portant surtout sur la police en Belgique, il a notamment publié : « Évaluer les contrats de sécurité. Portefeuille de lecture sur l'évaluation des politiques publiques », Bruxelles, éd. Politeia, 1997 (coauteur : LACROIX (J.)); *La police de proximité*, CRISP, « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2000, n° 1691-1692 ; « Etienne De Greeff et le problème du crime. L'attitude justicière chez l'homme criminel et son juge », Bruxelles, Bruylant, 2001, postface de Chr. DEBUYST ; « Le placement des enfants : une bientraitance à risque », Bruxelles, éd. De Boeck université, Coll. Perspectives criminologiques, 2003, préface de L. Lévy.

e-mail : catange@ulb.ac.be

Thierry VIRCOULON, administrateur civil au ministère de l'Intérieur, ENA, promotion Victor Schœlcher (1994-1996), Premier secrétaire à l'ambassade de France à Prétoria de 1999 à 2002, chargé de mission au CEP, janvier-septembre 2003, coordonnateur de l'Union européenne en Ituri, RDC.

e-mail : tv78@wanadoo.fr

Kees VAN DER VIJVER a été étudiant à l'École nationale supérieure de police des Pays-Bas avant de se consacrer à des études de Droit pénal et de criminologie conclues par la soutenance d'un Doctorat à l'université d'Amsterdam. Professeur en Sciences de police à l'université de Twente et directeur de l'IPIT, un institut de recherche sur les questions de sécurité civile rattaché à cette même université, il a réalisé des travaux relatifs, entre autres questions, à la relation entre la police et la population, au sentiment d'insécurité, à la police de proximité, à la politique policière et aux changements dans l'organisation policière.

e-mail : c.d.vandervijver@utwente.nl

Olga ZOOMER est psychologue et criminologue. Diplômée de l'université de Groningue, elle a travaillé comme chercheur au ministère de la Justice, puis de l'Intérieur où elle a effectué des recherches sur le travail et l'organisation policière notamment en matière de traitement des violences dirigées contre les femmes. Depuis 1998, elle s'intéresse, dans le cadre de l'Institut des questions de sécurité civile (IPIT) de l'université de Twente, aux questions de police de proximité.

e-mail : ozoomer@hotmail.com

- N° 1 *Les Français et l'insécurité*, avril-juin 1990
- N° 2 *L'offre publique de sécurité*, juillet-septembre 1990
- N° 3 *Le marché de la sécurité privée*, novembre 1990-janvier 1991
- N° 4 *La mesure de la délinquance*, février-avril 1991
- N° 5 *Jeunesse et sécurité*, mai-juillet 1991
- N° 6 *La gestion de crise*, août-octobre 1991
- N° 7 *Polices en Europe*, novembre 1991-janvier 1992
- N° 8 *Police et démocratie à l'Est*, février-avril 1992
- N° 9 *La police de l'environnement*, mai-juillet 1992
- N° 10 *La sécurité des réseaux*, août-octobre 1992
- N° 11 *Gendarmeries et polices à statut militaire*, novembre 1992-janvier 1993
- N° 12 *Police et médias*, février-avril 1993
- N° 13 *Systèmes de police comparés, et coopération (I)*, mai-juillet 1993
- N° 14 *Systèmes de police comparés et coopération (II)*, août-octobre 1993
- N° 15 *La violence à l'école*, 1^{er} trimestre 1994
- N° 16 *Collectivités locales et sécurité*, 2^e trimestre 1994
- N° 17 *Ordre public et histoire*, 3^e trimestre 1994
- N° 18 *Le nouveau Code pénal*, 4^e trimestre 1994
- N° 19 *Sécurité sans frontières*, 1^{er} trimestre 1995
- N° 20 *Médias et violence*, 2^e trimestre 1995
- N° 21 *Les technologies de sécurité*, 3^e trimestre 1995
- N° 22 *Les métiers de l'urgence*, 4^e trimestre 1995
- N° 23 *Délinquances quotidiennes*, 1^{er} trimestre 1996
- N° 24 *Entreprise et sécurité*, 2^e trimestre 1996
- N° 25 *Routes, espace incertain*, 3^e trimestre 1996
- N° 26 *Football, ombres au spectacle*, 4^e trimestre 1996

- N°27 *Maintien de l'ordre*, 1^{er} trimestre 1997
- N°28 *Violences en famille*, 2^e trimestre 1997
- N°29 *Un péril «jeunes» ?*, 3^e trimestre 1997
- N°30 *Le renseignement*, 4^e trimestre 1997
- N°31 *Prisons en société*, 1^{er} trimestre 1998
- N°32 *Drogue. Du bon usage des politiques publiques*, 2^e trimestre 1998
- N°33 *Les partages de la sécurité*, 3^e trimestre 1998
- N°34 *Risque et information*, 4^e trimestre 1998
- N°35 *Le lien familial*, 1^{er} trimestre 1999
- N°36 *Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique*, 2^e trimestre 1999
- N°37 *Un débat raisonné ? Retour sur dix ans de sécurité intérieure*, 3^e trimestre 1999
- N°38 *Risque et Démocratie*, 4^e trimestre 1999
- N°39 *Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier*, 1^{er} trimestre 2000
- N°40 *Les emplois jeunes. La sécurité au prix de l'insertion*, 2^e trimestre 2000
- N°41 *Polices post communistes. Une transformation inachevée ?*, 3^e trimestre 2000
- N°42 *Jeunes sans foi ni loi ? Retour sur la délinquance des mineurs*, 4^e trimestre 2000
- N°43 *Urbanisme et sécurité. Vers un projet urbain ?*, 1^{er} trimestre 2001
- N°44 *Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance*, 2^e trimestre 2001
- N°45 *Le temps des minorités ? Visibilité sociale, visibilité institutionnelle*, 3^e trimestre 2001
- N°46 *Police et recherches. La commande publique, espace de médiation*, 4^e trimestre 2001
- N°47 *Penser la violence. La violence est-elle intelligible ?*, 1^{er} trimestre 2002
- N°48 *À chacun son métier ! Professionnels en mutation*, 2^e trimestre 2002
- N°49 *Quartiers sensibles ici et ailleurs*, 3^e trimestre 2002
- N°50 *Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire*, 4^e trimestre 2002
- N°51 *Sécurité et démocratie*, 1^{er} trimestre 2003
- N°52 *Les coulisses de la mondialisation*, 2^e trimestre 2003
- N°53 *Évaluer la police ?*, 3^e trimestre 2003

Les Cahiers de la sécurité intérieure —————

Collection « Études et recherches »

Cette collection, créée en 1996, publie quelques-unes des études et recherches commandées ou réalisées par l'IHESI avec l'objectif de faire connaître au grand public des travaux inédits sur des sujets de société concernant la sécurité intérieure.
ISSN : 1263-0837

Collection « Études et recherches »

ACTUALITÉS

230

Commande : Service communication
Tél. : 01.53.68.20.20 Fax : 01.45.30.50.71
communication.ihesi@interieur.gouv.fr

Participation aux frais de facturation et de port: 3,05 €
Chèque à l'ordre du Régisseur de recettes de l'IHESI

Collection dirigée par Jean-Marc BERLIOZ, directeur de l'IHESI
Coordination : service communication
Diffusé par l'IHESI

Nom et prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

Les Cahiers de la sécurité intérieure

(4 n°s par an)

Je commande le(s) numéro(s) :

Le numéro: 17,00 €

Abonnement France (TTC) : 57,50 €

Abonnement Europe (TTC) : 59,00 €

Abonnement DOM-TOM et R.P.

(HT, avion éco.) : 63,00 €

Abonnement autres pays

(HT, avion éco.) : 66,00 €

Supplément avion rapide : 12,50 €

nombre

total

bon de commande

[REDACTED]
La documentation Française

[REDACTED]
124, rue Henri-Barbusse

93308 Aubervilliers cedex

Téléphone 01 40 15 68 53

Télécopie 01 40 15 68 00

(Participation aux frais de facturation
et de port, sauf pour les abonnements)

+ 4,95 €

montant total à payer

Ci-joint mon règlement :

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable
de La Documentation française.

Par carte bancaire. Date d'expiration [REDACTED]

N° [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Date

Signature

AIDEZ-NOUS À MIEUX VOUS CONNAÎTRE

Merci de retourner ce questionnaire à l'adresse suivante :
IHESI - Les Cahiers de la sécurité intérieure, 19, rue Péclat, 75015 Paris

Vous êtes :

- Chercheur/Universitaire Fonctionnaire territorial
 Élu Entreprise publique ou privée
 Fonctionnaire de l'État Association
 Autres : _____

Vous connaissez la revue comme :

- Abonné collectif Lecteur en bibliothèques publiques
 Abonné personnel ou centres de documentation
 Acheteur régulier Autres : _____
 Acheteur occasionnel

Vous lisez les Cahiers depuis :

- Moins d'un an Entre un an et 5 ans Plus de 5 ans

Les Cahiers sont pour vous :

- La seule publication en matière de sécurité que vous lisiez
 Une revue parmi d'autres
 Une revue qui vient en complément de la presse
 Une revue qui vient en complément
de la documentation du ministère de l'Intérieur
 Autres ? Préciser : _____

Vous consultez les numéros :

- Systématiquement
 En fonction du titre du dossier
 Lorsque vous avez une recherche particulière à faire
 Autres ? Préciser : _____

Vous avez connu la revue par :

- Votre entourage professionnel
- Une bibliothèque ou un centre de documentation
- La participation à une activité organisée par l'IHESI
- Le site Internet de l'IHESI
- Le catalogue de la Documentation française
- Une revue spécialisée ? Laquelle ? _____
- La presse (quotidien, magazine, etc.). Préciser : _____
- Autres ? Préciser : _____

Vous êtes plus particulièrement intéressé par des articles concernant :

- Les acteurs de la sécurité
- Les politiques publiques Les savoir-faire professionnels
- Le management de la sécurité Les risques et la perception des risques
- L'évolution de la criminalité Autres ? Préciser : _____

Concernant les points suivants diriez-vous que vous êtes :

	Très satisfait	Satisfait	Insatisfait	Sans opinion
Le prix	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La fréquence de parution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La qualité scientifique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'actualité des questions traitées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La diversité du contenu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Parmi les supports suivants,
quel est celui qui a votre préférence pour la consultation des Cahiers ?**

- Papier Cd-rom Téléchargement Internet

Vos remarques et suggestions :

Vos coordonnées (facultatif)

Nom, Prénom : _____

Fonction : _____ Organisme : _____

Adresse : _____

E-mail : _____