



HAL
open science

Les partenariats locaux de sécurité comme source d'information et d'analyse pour le renseignement de sécurité publique

Thierry Delpéuch, Jacqueline Ross

► To cite this version:

Thierry Delpéuch, Jacqueline Ross. Les partenariats locaux de sécurité comme source d'information et d'analyse pour le renseignement de sécurité publique. Workshop Interdisciplinaire sur la Sécurité Globale, Jan 2010, Troyes, France. halshs-00533545

HAL Id: halshs-00533545

<https://shs.hal.science/halshs-00533545v1>

Submitted on 7 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les partenariats locaux de sécurité comme source d'information et d'analyse pour le renseignement de sécurité publique

Thierry DELPEUCH¹, Jacqueline ROSS²

(Projet INTERSECTS, ANR/CSOSG-2006)

¹ISP, CNRS, École Normale Supérieure de Cachan, 61 avenue du président Wilson, 94235 Cachan Cedex

²University of Illinois College of Law, 504 East Pennsylvania Avenue - Champaign, Illinois 61820

delpeuch@isp.ens-cahan.fr

jeross1@law.uiuc.edu

Résumé – Dans le présent article, nous montrons que les informations provenant des partenaires locaux sont aujourd'hui essentielles pour permettre aux forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) de conduire leur action. Cette évolution peut être considérée comme positive, dans la mesure où elle augmente l'interdépendance entre les partenaires locaux, donc favorise la confiance et la coopération. Nous examinons en détail le cas des partenariats de sécurité dans une agglomération du Sud-Est de la France afin de bien mettre en lumière les effets positifs du partage de renseignements au niveau local, en terme d'efficacité de la lutte contre l'insécurité. Nous constatons ensuite que la capacité des systèmes partenariaux d'échange d'information à déboucher sur des actions concrètes dépend de l'aptitude des partenaires à maîtriser les risques inhérents au partage d'information et à se doter de règles et de procédures favorisant la productivité des échanges : l'article identifie certaines bonnes pratiques en la matière. Enfin, nous montrons que l'investissement croissant des FSI dans des dispositifs et des processus d'analyse partenariale permet une appréhension plus globale des problèmes et facilite la mise en place de réponses coordonnées. Nous concluons sur la nécessité pour l'Etat d'accroître sa capacité d'analyse stratégique et d'expertise des problèmes locaux de sécurité au niveau départemental.

Abstract – This contribution examines the relation between the diffusion of collaborative policy making in the field of law and order enforcement at local level and the development of local networks committed to information sharing and security intelligence. We observe, in a growing number of places, the emergence of active inter-organizational networks which produce simultaneously transferable informational resources, shared law enforcement intelligence and operational cooperation. We describe the functioning of police-municipalities cooperation in one of the agglomeration we studied to illustrate best information sharing practices and explain their positive impact on crime reduction. Then, we show how specific "rules of the game" defined by local security partners can enhance the level of mutual trust and increase the efficiency of the collection, sharing and analysis of intelligence in local networks. By involving themselves in such networks, actors change the way they perceive and understand security problems and modify their conception of what is an efficient policy. The capacity to articulate different forms of analyses and to argue in favor of their relevance in local security partnerships becomes a major resource for the participants. For that, they need to develop tools of "strategic analysis" of crime problems.

La recherche INTERSECTS, menée dans le cadre du programme Concepts, systèmes et outils pour la sécurité globale de l'ANR, est effectuée par une équipe de recherche du CNRS, de l'École normale supérieure de Cachan et de l'Université de l'Illinois aux Etats-Unis, avec l'appui de la Délégation à la Prospective et à la Stratégie (DPS) du Ministère de l'Intérieur et du Groupement d'Intérêt Public Mission de recherche Droit et Justice. La recherche a pour objet d'analyser la façon dont les autorités responsables de la sécurité et de l'ordre public se munissent d'informations

et de connaissances relatives aux différents types de risques et de problèmes relatifs à la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics dans les territoires considérés comme sensibles. Elle vise aussi à étudier les modalités de gestion, de partage inter-organisationnel et d'exploitation opérationnelle de ces renseignements, informations et connaissances. Entrent dans le champ de l'étude INTERSECTS des risques et des problèmes tels que les émeutes, les trafics illégaux, les crimes et délits contre les personnes et les biens, les dommages causés aux

équipements publics, infrastructures et réseaux urbains (voiries, transports collectifs, systèmes de distribution d'eau et d'énergie...), les incidents menaçant la paix sociale, les comportements que l'on qualifie d'incivilités, qui entraînent la dégradation du cadre de vie et la hausse du sentiment d'insécurité.

Dans chacun des territoires considérés, nous nous sommes efforcés d'appréhender comment, autour de l'enjeu de production d'informations et d'analyses sur les risques en matière de sécurité publique, se mettent en place des systèmes et des procédures d'échange d'information associant différents acteurs locaux (élus, administratifs ou associatifs, nationaux ou territoriaux...). Une telle approche de la question du renseignement et de son exploitation, qui ne se limite pas à l'étude des organisations policières mais englobe l'ensemble des acteurs de la sécurité, nous semble pertinente dans la mesure où l'une des conditions essentielles de l'efficacité des forces de sécurité intérieure (FSI) est l'adaptation au terrain, la compréhension des spécificités locales et la construction de réseaux d'interactions et d'informations aussi étendus que possible avec les autres institutions et les populations résidant sur le territoire. Notre recherche montre que l'efficacité des politiques locales de sécurité dépend beaucoup de la capacité des acteurs locaux à évoluer vers une gestion stratégique et transversale de l'insécurité, caractérisée par la recherche active de renseignements et le souci d'analyser en profondeur les problèmes et les risques, ainsi que par la recherche du partage des tâches le plus efficient et du meilleur rapport coûts/efficacité des mesures opérationnelles mises en œuvre pour y répondre. L'un des arguments majeurs que nous défendons dans ce rapport est l'idée selon laquelle le recueil, le partage et l'analyse du renseignement dans les réseaux partenariaux peut constituer, à condition que la police se dote des moyens de jouer un rôle d'animateur et de stratège dans ces réseaux, une source importante d'amélioration de l'efficacité de l'action policière.

Le renseignement de sécurité publique peut être défini comme la collecte, la diffusion et l'exploitation d'informations dans le but de constituer des connaissances concernant les individus et les facteurs qui, dans un territoire donné, sont susceptibles de contribuer à une dégradation de la sécurité, de l'ordre ou de la tranquillité, afin de déterminer le niveau de risque et les modalités de protection appropriées.

Notre démarche de recherche sur le renseignement et l'analyse de sécurité publique prend son sens dans un contexte actuel marqué par la consolidation et la généralisation d'un modèle de gouvernance des politiques locales de sécurité apparu au début des années 1980. Avec l'institutionnalisation des partenariats locaux de sécurité, la gestion opérationnelle et stratégique des problèmes de sécurité n'est plus exclusivement l'affaire des administrations régaliennes (préfecture, police, gendarmerie, justice), mais est en partie conduite dans le cadre de dispositifs ou de réseaux partenariaux au sein desquels acteurs de la prévention et acteurs de la répression

sont appelés à échanger leurs informations et leurs interprétations dans le but de mettre en place une action publique coordonnée. L'essor, aujourd'hui bien réel, de la coproduction d'intelligence de sécurité au niveau local, implique le renforcement, dans les DDSP et les GGD, de tout un ensemble de compétences : organiser et stimuler le partage des renseignements au sein des dispositifs partenariaux, traiter et exploiter l'information fournie par des partenaires ayant une culture administrative parfois très éloignée de celle de la police, croiser les renseignements fournis par les partenaires avec ceux qui ont été recueillis par les policiers, s'engager dans un dialogue structuré et constructif avec les partenaires concernant l'interprétation des informations, identifier les caractéristiques et les causes des problèmes, essayer de prévoir leur évolution, concevoir avec les partenaires des stratégies d'action impliquant un partage des tâches, défendre les points de vue, priorités et objectifs de la police sans entrer en conflit avec les partenaires, évaluer les résultats des actions menées collectivement pour procéder à des ajustements.

Le rapport a été réalisé à partir de données d'enquête (parmi lesquelles plus de 200 entretiens) collectées auprès des acteurs locaux de la sécurité intervenant dans plusieurs zones sensibles de cinq agglomérations de province, complétées par des entretiens dans la Préfecture de police de Paris, dans un département d'Ile-de-France, et dans plusieurs autres villes. L'approche intellectuelle que nous avons mis en œuvre est une démarche de résolution de problèmes : elle s'efforce d'identifier les problèmes et les besoins qui sont ceux des FSI en matière de renseignement et d'analyse, puis d'identifier des bonnes pratiques qui pourraient servir à concevoir et diffuser des solutions pour émettre quelques idées et pistes de réforme destinées à alimenter la réflexion stratégique au sein du Ministère de l'Intérieur.

Dans une première partie de cet article, nous montrons que les informations provenant des partenaires locaux sont aujourd'hui essentielles pour permettre aux FSI de conduire leur action. Pour recueillir les renseignements dont elles ont besoin, les FSI s'appuient de plus en plus sur leurs partenaires, qui font office de source indirecte d'information. Cette évolution peut être considérée comme positive, dans la mesure où elle augmente l'interdépendance entre les partenaires locaux, donc favorise la confiance et la coopération (la police a besoin des informations détenues par les partenaires tandis que les partenaires ont besoin des capacités d'action de la police). Dans une seconde partie, nous examinons en détail le cas des partenariats de sécurité dans une agglomération du Sud-Est de la France (A) afin de bien mettre en lumière les effets positifs du partage de renseignements au niveau local. Dans une troisième partie, nous montrons que la capacité des systèmes partenariaux d'échange d'information à déboucher sur des actions concrètes dépend de l'aptitude des partenaires à maîtriser les risques inhérents au partage d'information et à se doter de règles et de procédures favorisant la productivité des échanges. Enfin, dans une quatrième partie, nous montrons que l'investissement croissant des FSI dans des dispositifs

et des processus d'analyse partenariale permet une appréhension plus globale des problèmes et facilite la mise en place de réponses coordonnées.

1. Le recours croissant aux partenaires institutionnels pour l'approvisionnement en informations

Les observations réalisées dans le cadre de la recherche INTERSECTS ont montré que, pour bénéficier d'un niveau suffisant de renseignements nécessaires à la conduite de leurs activités, les forces de sécurité intérieure ont tendance à accroître leur coopération avec les autres institutions publiques impliquées dans la prise en charge des problèmes de tranquillité, d'ordre et de sécurité. Elles ont en effet besoin des informations détenues par ces acteurs locaux qui, pour certains d'entre eux, sont mieux implantés dans l'environnement local et ont développé une connaissance plus fine des lieux et des populations présentant un risque. Ces acteurs publics acceptant de collaborer avec les FSI peuvent, en outre, servir d'intermédiaire avec les acteurs locaux qui refusent de dialoguer directement avec des interlocuteurs policiers, tels les travailleurs sociaux, certains éducateurs, certains enseignants.

Les principaux acteurs publics susceptibles de fournir des renseignements aux FSI sont, au premier chef, les mairies (polices municipales, services en charge de la prévention et de la sécurité), les bailleurs sociaux et les transporteurs en commun, secondairement, l'éducation nationale et les éducateurs de rue (la propension de ces derniers acteurs à informer la police varie considérablement selon les sites) et, plus exceptionnellement les services sanitaires et sociaux des mairies, des conseils généraux et de l'Etat. Ces institutions hésitent de moins en moins à fournir des informations aux FSI car elles ont pris conscience que le soutien de la police leur est indispensable pour remplir leurs missions de service public. Elles veulent pouvoir compter sur la police non seulement pour protéger leurs locaux et leurs équipements contre les vols et les dégradations, ainsi que pour assurer la sécurité de leurs personnels dans tous les lieux où ceux-ci sont appelés à se rendre pour travailler, mais aussi pour répondre au mécontentement d'usagers ayant subi des préjudices. Ces acteurs, qui ont parfois le sentiment d'être évincés de certaines portions du territoire investies par « l'économie souterraine », attendent de la police qu'elle réprime les principaux fauteurs de trouble et qu'elle assure un niveau de sécurité acceptable, dans l'espoir de pouvoir circuler à nouveau sans risques dans la totalité de leur ressort d'intervention.

Les mairies possèdent d'importantes ressources informationnelles dont elles peuvent négocier le partage avec les autres acteurs. Les élus disposent de connaissances sur les réseaux sociaux dans la population (communautaires, associatifs, religieux, politiques...). Les mairies captent naturellement tout un ensemble d'informations potentiellement utiles à la gestion des

politiques locales de sécurité. Elles sont destinataires de plaintes et de doléances émanant des habitants. Les agents de terrain des services techniques (entretien, voirie, espaces verts...) trouvent des indices ou sont témoins d'agissements illégaux, et consignent leurs constatations dans des rapports journaliers. Ces mêmes agents rencontrent quotidiennement des habitants qui leur font part d'événements suspects dont ils ont été témoins et expriment leur opinion sur l'ambiance dans telle ou telle partie du quartier. Ces informations renvoient à des problèmes dont certains sont déjà connus de la police, mais d'autres non, car certains habitants préfèrent s'adresser à des agents municipaux plutôt qu'à des policiers. La police municipale et les services d'animation destinés à la jeunesse connaissent les habitudes de déplacement de certains groupes de jeunes sur le territoire de la commune. Les Centres communaux d'action sociale sont au courant des difficultés sociales ou familiales expliquant les conduites délinquantes de certains jeunes. Certaines mairies ont développé des dispositifs de vidéosurveillance exploitables en police judiciaire. La disponibilité et la transportabilité de toutes ces informations, à l'intérieur de l'appareil municipal comme en direction de partenaires extérieurs, s'accroissent du fait de la mise en place de systèmes de communication et de traitement des données de plus en plus sophistiqués : outils informatisés de suivi des réponses données aux plaintes, construction de bases de données actualisées en permanence sur les incidents et exploitation de celles-ci au moyen de logiciels de cartographie, « observatoires » et « baromètres » des incivilités, systèmes de transmission en temps réel des informations à la police, enquêtes par sondage sur le sentiment d'insécurité et la satisfaction de la population vis-à-vis des différents acteurs publics...

Les bailleurs sont l'autre source majeure d'informations pour les services de police. Les informations transmises par les bailleurs sont considérées comme ayant une valeur opérationnelle par la plupart des policiers interrogés. Elles permettent notamment aux patrouilles de sécurité publique, aux BAC et aux unités de sûreté urbaine de savoir où et quand pénétrer dans les immeubles pour avoir des chances d'appréhender des individus s'adonnant à des trafics. Dans les quartiers sensibles où les habitants sont très peu disposés à signaler directement des faits suspects à la police, ces informations émanant des bailleurs sont, pour la police, le seul moyen d'avoir des indications sur d'éventuelles activités délinquantes à l'intérieur d'espaces privés, invisibles depuis la voie publique. Pour l'essentiel, les renseignements donnés par les bailleurs le sont dans le cadre d'échanges interpersonnels entre le chef de secteur et son référent au sein de l'office HLM, et non dans celui des réunions partenariales.

A travers le développement des échanges avec les mairies et les bailleurs, la police peut améliorer sa capacité à capter des signaux faibles permettant d'anticiper les violences urbaines. Les échanges d'informations avec les partenaires sont particulièrement précieux pour mesurer le climat de tensions dans les zones sensibles. Ainsi, pour un

adjoint de chef de secteur de l'agglomération A : « *La police a de plus en plus de mal à déceler elle-même les signaux qui montrent que l'agitation s'accroît dans un quartier. C'est principalement à travers les partenaires que nous avons connaissance de ces signaux* ». Ces informations permettent à la police de savoir qu'un lieu qu'elle supposait calme ne l'est pas en réalité, ainsi que de mieux connaître les habitudes de déplacement des groupes à risque et des délinquants, ou encore d'anticiper les violences urbaines (par exemple quand un bailleur signale le stockage de projectiles sur un toit). La qualité des échanges d'informations avec les partenaires locaux a des répercussions importantes sur la capacité des unités opérationnelles à remplir leurs objectifs de performance. Un chef de secteur de l'agglomération A affirme par exemple : « *C'est la remontée d'information à travers les partenaires locaux qui permet à la police de ne pas agir à l'aveugle, de doser la quantité de moyens qu'il convient de déployer pour chaque intervention, de choisir le lieu et le moment le plus approprié pour effectuer telle ou telle opération...* ».

En ce qui concerne les acteurs sociaux et éducatifs et de la prévention, la recherche montre que, pour tout un ensemble de raisons, ils sont moins réticents que par le passé à s'engager dans une collaboration avec les services de police. Les enseignants, éducateurs et travailleurs sociaux qui interviennent dans les quartiers sensibles se trouvent en difficulté face à des jeunes de plus en plus indisciplinés. Dans les sites les plus affectés par la violence, ils ne peuvent plus circuler dans certaines zones sans risque d'être agressés. De ce fait, ils sont de plus en plus nombreux à estimer que la sanction fait partie intégrante du processus d'apprentissage des règles de vie en commun. En échange d'une protection policière et judiciaire dont ils estiment ne plus pouvoir se passer, ils sont disposés, sous certaines conditions, à échanger les informations dont ils disposent sur les individus perçus comme les plus menaçants (élèves les plus turbulents dans les établissements scolaires, familles dans lesquelles les parents ne parviennent plus à tenir leurs enfants...) et sur leurs habitudes de vie. Leur propension à fournir des informations, de même que la teneur des renseignements qu'ils acceptent de communiquer, varie considérablement selon les sites. Les renseignements donnés par les acteurs socio-éducatifs ont, dans la plupart des sites étudiés, une faible valeur judiciaire. En effet, éducateurs spécialisés, animateurs et travailleurs sociaux refusent généralement de fournir à la police des éléments précis à partir desquels il serait possible de détecter et d'élucider des infractions. Toutefois, une partie des policiers interrogés reconnaît une utilité à l'information émanant des milieux socio-éducatifs : elle permet de mieux cerner les difficultés sociales et les motivations des mineurs surveillés par la police, de mieux saisir les causes de la délinquance sur le territoire, de calibrer les réponses policières en fonction du type d'individus ou de groupes à l'origine de désordres (il est, par exemple, important de savoir si un groupe de jeunes qui exaspère le voisinage habite sur place ou provient de

l'extérieur). En échange des renseignements donnés, les partenaires attendent de la police qu'elle agisse rapidement dans tout un ensemble de situations.

2. Les échanges d'informations dans les partenariats de sécurité de l'agglomération A

La mise en place d'un partenariat informationnel convenablement organisé contribue à une prise en charge plus efficace des problèmes de sécurité. Ce constat, que nous avons fait dans tous les sites observés, est ici illustré à partir du cas de l'agglomération A, où la densité de « bonnes pratiques » en matière de partage du renseignement apparaît particulièrement élevée.

Plusieurs villes de l'agglomération A comportant des zones urbaines sensibles se distinguent par l'intensité et la qualité des échanges d'informations entre les partenaires locaux. Les acteurs engagés dans ces partenariats de sécurité sont quotidiennement en contact les uns avec les autres, soit par courriel, soit par téléphone, soit à l'occasion de réunions en petit comité qui se tiennent à un rythme soutenu (entre une et plusieurs fois par mois).

Ces échanges concernent le passif et la situation personnelle d'individus ayant commis des infractions (existence de difficultés familiales, problèmes psychiatriques...), l'existence de problèmes récurrents dans un lieu déterminé (répétition d'incendies de poubelles ou de dégradations, présence de trafics illicites, agressions d'agents d'entretien, entrées par effraction dans des locaux communs ou des caves).

Les informations recueillies auprès des partenaires sont un déterminant important de l'organisation et de la planification des patrouilles de sécurité publique. Celles-ci sont modifiées chaque semaine en prenant en considération à la fois les informations produites par la police – cartographie de la délinquance, signaux perçus et renseignements recueillis par les différentes unités – et les demandes, signalements et plaintes des partenaires, en particulier les mairies et les bailleurs. Pour l'adjoint d'un chef de secteur sensible : « *Dans une large mesure, c'est grâce aux informations fournies par nos partenaires que les patrouilles ne se déplacent pas au hasard en quête d'un hypothétique flagrant-délit* ».

C'est dans la commune A1, située dans la petite couronne de la ville A, que la coopération partenariale apparaît la mieux organisée et produit le plus de résultats concrets en termes d'actions concertées. Le dispositif partenarial mis en place dans cette commune est considéré comme particulièrement efficace dans la prise en charge de la délinquance des mineurs. Le partenariat y est animé par le chef du Service prévention et sécurité de la ville et par l'équipe d'une Instance de prévention qui assure le suivi de comités de sécurité et de comités de prévention. Ces comités se réunissent fréquemment. Les échanges qui s'y déroulent sont nominatifs et donnent lieu à des prises de décision visant à traiter les problèmes à l'échelle de l'individu ou de la famille. Chaque cas évoqué fait l'objet

d'une mise en commun des informations détenues par les uns et par les autres : les partenaires font le point sur l'évolution des situations sociale, familiale, administrative et judiciaire des individus identifiés comme créant un trouble, ainsi que sur les interventions déjà engagées. Les partenaires se répartissent la prise en charge des différents aspects du cas et définissent un plan d'action. Lors de la réunion suivante, chacun doit rendre des comptes sur ce qui a été effectivement accompli. Chaque aspect de l'activité partenariale est consigné dans des écrits : comptes-rendus de réunion, tableaux de bord. L'instance de prévention joue le rôle l'interface entre les policiers nationaux et municipaux, d'un côté, et les travailleurs sociaux, d'un autre côté.

L'une des expressions du degré de confiance très élevé qui existe entre les partenaires dans l'agglomération A est l'habitude prise par plusieurs d'entre eux de communiquer à d'autres une partie de leur information interne. Ainsi, la DDSP envoie quotidiennement aux cadres territoriaux en charge de la sécurité de plusieurs mairies un extrait du suivi chronologique des événements de la main courante informatisée (MCI), qui rend compte de certaines interventions de la sécurité publique sur le territoire communal durant la journée précédente, avec mention de l'heure, du lieu, de la nature de l'événement. Les faits rapportés aux mairies – essentiellement des infractions – sont sélectionnés par l'état-major de la DDSP selon des considérations de confidentialité et d'utilité présumée pour les services municipaux : découverte d'armes, vols avec effraction, intervention dans un foyer d'accueil, incendie de véhicule, agression... De fait, cet extrait de la MCI constitue une base de travail pour la police municipale et les services de prévention de la délinquance. L'effort consenti par la DDSP pour fournir aux mairies davantage d'informations que ce qui est prévu par les textes a deux autres effets positifs. D'une part, cette pratique favorise le dialogue permanent entre les responsables de la sécurité publique – directeur départemental, état-major, chefs de secteur – et les responsables municipaux de la sécurité, car elle suscite de fréquents échanges téléphoniques ayant pour but de partager des informations complémentaires à celles qui sont contenues dans les extraits de MCI, ou encore de s'enquérir des suites données à un événement. D'autre part, cette pratique est une manière, pour la police, de prouver à ses partenaires municipaux que les engagements pris en comité ont bien été respectés. La mairie peut constater, à la lecture des relevés d'intervention des patrouilles, que les plans d'action décidés en commun sont effectivement mis en œuvre : passage des équipages dans certains lieux désignés comme devant faire l'objet d'une surveillance particulière, contrôles d'identités... Cette façon, pour la police, de faire connaître et de valoriser son action alimente la confiance des responsables municipaux à son égard et lui permet de jouir, dans toutes les communes étudiées, d'un crédit élevé : les partenaires la tiennent presque unanimement pour fiable, capable de souplesse et d'adaptation, investie dans ses missions. Une autre manifestation de l'effort policier d'information en direction

des partenaires est l'habitude prise par les chefs de secteur de sécurité publique de communiquer immédiatement à leurs interlocuteurs habituels au sein des mairies, des polices municipales et des offices HLM certains renseignements recueillis par les patrouilles.

En contrepartie de l'effort accompli par la police, les partenaires locaux acceptent d'être une source de renseignement opérationnel pour la sécurité publique. Les mairies et les organismes HLM effectuent leur propre enquête sur les personnes qui causent des désordres et sont, en même temps, soupçonnées de s'adonner à des activités illégales, une partie des renseignements recueillis étant transmise à la police.

La qualité de la circulation d'informations dans les partenariats locaux de l'agglomération A a plusieurs effets positifs. Beaucoup de policiers interviewés ont un bon niveau de connaissance des problèmes présents sur leur territoire d'intervention : modes de vie, problèmes familiaux, sanitaires et sociaux et habitudes des individus à risque en matière de commission d'infractions, identification de profils-types de familles et de groupes à risques, repérage des spécificités des quartiers et des pâtés d'immeubles... Cette connaissance fine du contexte d'intervention permet aux responsables de la sécurité publique de faire un usage pertinent des statistiques de la délinquance : celles-ci sont utilisées davantage comme un signal d'alerte, indiquant l'apparition d'un phénomène anormal, que comme l'expression d'une situation réelle. L'évolution inquiétante d'un indicateur chiffré donne lieu à des discussions en interne et avec les partenaires pour identifier la nature du problème.

Dans la mesure où la police est bien intégrée dans les systèmes locaux d'acteurs publics, elle est capable d'affronter sereinement les doléances et les critiques émanant des habitants, et même d'en tirer profit. Ainsi, un chef de secteur sensible nous a dit apprécier les réunions avec les associations de quartier, en dépit d'une ambiance souvent tendue et de propos parfois assez durs à l'encontre de la police, car ces rassemblements jouent un rôle d'exutoire pour les habitants inquiets pour leur sécurité et permettent, en outre, de découvrir l'existence de certains problèmes et de récolter des renseignements utiles. Au cours de ces réunions, les partenaires présents refusent généralement d'endosser les discours de dénonciation des carences de la police et ont tendance à afficher leur solidarité avec elle.

Dans l'agglomération A, où les partenariats locaux donnent lieu à un intense partage d'information, nous avons constaté que les acteurs locaux parviennent à mener des actions conjointes avec des résultats spectaculaires en terme de baisse de la délinquance. Par exemple, des « fiches mission » destinées aux unités de sécurité publique sont élaborées par la DDSP en concertation avec les partenaires locaux (mairies et bailleurs). Ces fiches établissent un plan d'action à court terme – trois semaines en règle générale – afin de traiter un problème ciblé de tranquillité ou de sécurité. Par exemple, une « fiche mission » peut détailler les interventions à mettre en œuvre

afin de dissuader des jeunes de se regrouper dans un lieu où ils provoquent une gêne pour le voisinage : les patrouilleurs sont chargés de prendre contact avec les habitants incommodés pour évaluer la situation (ce qui constitue une occasion de récolter des renseignements), ils doivent surveiller périodiquement le lieu et effectuer des contrôles d'identité, ils doivent mémoriser la physionomie des fauteurs de trouble. Ces identités sont ensuite communiquées aux services de la mairie, qui peuvent alors engager une démarche de médiation ou de prise en charge sociale. Le maire peut, le cas échéant, convoquer les parents des mineurs provoquant des désordres. En dépit du haut degré de coordination entre les acteurs, chacun d'entre eux conserve son autonomie dans le domaine de compétences qui est le sien. Ainsi, quand la police détecte un acte de délinquance dans le cadre d'une action partenariale, personne ne lui conteste le droit d'initier une procédure contre l'auteur présumé des faits. Ni la mairie, ni les bailleurs n'ont leur mot à dire quand la police estime que l'infraction constatée doit avoir des suites judiciaires étant donnée la gravité des faits.

L'émergence et la consolidation d'une culture locale du partage d'informations en temps ordinaire, l'institutionnalisation de procédures de coordination formelles et informelles, permettent au système d'affronter plus efficacement les situations de crise. Tous les acteurs de l'agglomération A se souviennent de la gestion des émeutes de 2005 comme un moment de grande réactivité des uns et des autres dans la transmission des renseignements, ce qui a permis de se coordonner et de prendre des mesures efficaces pour prévenir ou limiter les violences dans les quartiers sensibles.

3. La nécessité d'organiser et de réguler le partage d'informations

L'accroissement des échanges d'informations dans les réseaux partenariaux recèle, on l'a vu, des potentialités considérables pour la police en termes d'amélioration de son efficacité et de sa légitimité. Toutefois, la mise en place d'un système efficient de partage du renseignement ne va pas de soi : certains risques doivent être maîtrisés, les interactions doivent être convenablement organisées et obéir à des « règles du jeu » adaptées à la situation locale.

Informé un partenaire de la survenance d'un incident peut placer celui-ci dans l'embarras quand le signalement lui impose une obligation d'agir. Le développement de la circulation d'informations au sein des dispositifs partenariaux peut, ainsi, entraîner une surcharge de travail pour certains acteurs, dans la mesure où les problèmes, une fois exposés sur la scène locale, appellent une réponse de leur part, sous peine de discrédit aux yeux des partenaires. La « mise sur la table » partenariale d'un problème empêche les acteurs officiellement responsables de s'en détourner, de s'en défaire sur les autres, de se prétendre incompetents ou impuissants. Pour le dire autrement, le partage d'informations fait émerger des demandes implicites que ceux auxquels elles s'adressent ne peuvent

pas ignorer alors qu'ils ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour y répondre.

La viabilité du système d'échanges de renseignements dépend donc de la capacité de chaque acteur à sélectionner l'information qu'il transmet aux autres pour éviter de placer sur eux une pression insoutenable. Dans le même temps, chacun doit apprendre à être circonspect dans la mise en commun d'informations révélatrices d'erreurs ou de fautes imputables à l'un des partenaires. Les acteurs locaux qui s'estiment publiquement mis en cause ou qui sont placés en porte-à-faux du fait d'informations diffusées dans la cadre partenarial peuvent, en effet, être tentés de déclencher un conflit ou de faire défection.

Enfin, la crédibilité qu'acquiert un acteur en tant que source d'information dépend de sa capacité à opérer un filtrage et un tri parmi les informations dont il dispose avant de les transmettre, en fonction de critères tels que la fiabilité du renseignement et l'utilité présumée de celui-ci pour le destinataire. Cette question de la présélection des informations par le fournisseur avant de les transmettre à un partenaire est particulièrement délicate. La marge est en effet étroite entre un excès de sélectivité qui prive les forces de police de renseignements utiles (l'émetteur sous-estime l'intérêt de l'information pour le récepteur) et un manque de sélectivité qui a pour conséquence de noyer le destinataire sous un flot d'informations anodines ou inutiles.

Pour que l'apport d'informations de la part des partenaires procure un réel bénéfice à la police, un double processus d'apprentissage est nécessaire. D'une part, les policiers qui reçoivent l'information externe doivent être en mesure d'en comprendre la signification, la portée et la validité probable, en dépit de formats, de manières de voir et de jargons qui s'éloignent parfois très sensiblement des canons policiers. L'information détenue par les partenaires n'a, en effet, pas été recueillie ni mise en forme dans le but de servir de matière première à l'action policière. Son traitement requiert des compétences supplémentaires par rapport à l'information interne, obtenue par des méthodes policières classiques. Cet apprentissage permet aux policiers faisant office d'interface avec les partenaires (généralement les chefs de secteur) de repérer, parmi les renseignements transmis, ceux qui sont potentiellement utiles pour les différentes unités policières, ainsi que de les traduire sous une forme exploitable par les destinataires finaux au sein de l'organisation policière. Ces policiers sont, dès lors, capables de faire œuvre de pédagogie à l'égard des partenaires pour leur apprendre à filtrer eux-mêmes, en amont de la transmission, les renseignements pertinents du point de vue de la police parmi la masse d'informations susceptibles d'être communiquées. Ces policiers doivent aussi acquérir tout un savoir-faire indispensable pour entretenir et stimuler la disposition du partenaire à partager ses renseignements, pour l'inciter à orienter son attention vers les problèmes intéressant la police, pour l'encourager à délivrer l'information sous une forme facilement utilisable par les policiers. Dans les sites étudiés, ces apprentissages n'ont pas été le fruit d'une

démarche programmée, mais ont été effectués par essais et erreurs, au fil des échanges et des retours d'expérience avec les partenaires.

Le chef du groupement de gendarmerie du département exprime très bien ce processus : *« La logique qui guide le filtrage des renseignements fournis aux partenaires n'est pas la rétention d'informations mais le souci d'éviter de transmettre des renseignements inutiles, qui font perdre du temps au destinataire. Cela nécessite un apprentissage des besoins et des intérêts des partenaires en matière d'information. Les pratiques de partage d'informations sont régulièrement ajustées, généralement à la suite de retours négatifs en provenance de partenaires qui sont mécontents de ne pas avoir été tenus au courant de telle ou telle question. Il n'y a pas de politique prédéfinie de diffusion des renseignements, mais un savoir-faire pratique constitué au fil des interactions, une obligation générale d'informer dont les modalités particulières évoluent en fonction des préoccupations des interlocuteurs, des priorités assignées par les autorités et de l'actualité médiatique ».*

Les acteurs qui s'engagent dans une démarche de partage d'informations doivent mettre au point et intégrer, dans leurs routines de fonctionnement, des règles et des modalités d'échange qui, tout en permettant à chacun de préserver son image et d'éviter un excès de sollicitations, limitent les coûts de traitement de l'information et les risques de conflit liés tant à des remontées critiques incontrôlées qu'à des demandes impossibles à satisfaire. Une partie des partenariats étudiés ont su se doter, au fil du temps, de règles et de procédures de fonctionnement ad hoc grâce auxquelles l'échange d'informations débouche sur la mise en œuvre d'actions coordonnées et d'opérations communes. Dans d'autres villes, le partage d'informations n'a jamais véritablement décollé, souvent parce que les participants ont sauté l'étape consistant à s'entendre sur les objectifs, les règles et les méthodes de travail.

Ces « règles du jeu », qui peuvent être tacites ou formalisées dans des « chartes de bonne conduite », concernent aussi bien les modalités d'échange bilatéral que les interactions en comité. Elles définissent les conditions et les modalités selon lesquelles un partenaire peut intervenir sur le territoire d'un autre (par exemple, le fait pour la police, de procéder à une arrestation dans un établissement scolaire). Elles déterminent les pratiques de signalement des infractions, de dépôt de plainte, de retour d'information sur les suites données aux affaires (mise en place de procédures simplifiées à l'intention des partenaires les plus coopératifs). Ces règles fixent également les limites de ce qu'un partenaire peut demander à un autre. Par exemple, dans l'agglomération A, les policiers savent que s'ils veulent entretenir la disposition des mairies et des bailleurs à leur livrer des informations, ils doivent éviter de leur demander de témoigner dans le cadre des procédures judiciaires. Ces règles portent, enfin, sur la préparation des réunions et le suivi de l'application des décisions.

Dans les communes où la qualité de la coopération partenariale est élevée, on observe des habitudes telles que la préparation concertée des ordres du jour, la prise de notes lors des comités, l'élaboration de tableaux de bord recensant les questions à aborder et les décisions prises à leur sujet, la rédaction de comptes-rendus de réunion et de bilan annuels, la conception de documents programmatiques pour s'accorder sur des priorités et structurer les actions partenariales, la fabrication de protocoles de communication en vue de distribuer l'information concernant différents types d'événements courants ou exceptionnels (sous forme de listes d'adresses électroniques), la désignation de référents.

Il convient de préciser que la coproduction de règles ad hoc assurant un partage efficace de l'information n'implique en rien la cogestion du renseignement par l'ensemble des acteurs locaux. Les autorités régaliennes doivent en effet conserver la maîtrise de la diffusion et de l'orientation des informations dans tout un ensemble de matières touchant à l'intérêt supérieur de l'Etat.

Face à la très grande diversité des situations et des configurations locales, la police doit néanmoins faire preuve de souplesse quand elle négocie la définition des procédures de travail avec ses partenaires. C'est pourquoi la stratégie d'engagement des forces de police dans les réseaux et dispositifs partenariaux ne peut être décidée qu'au niveau local, en conformité avec une doctrine nationale laissant suffisamment de marge de manœuvre aux dirigeants départementaux pour s'adapter aux réalités locales, ce qui ne dispense pas de leur procurer des idées et des méthodes, à travers la formation et la diffusion d'une doctrine, pour tirer le meilleur parti des potentialités de leur circonscription en matière de partenariat.

En ce qui concerne les échanges d'informations bilatéraux, les entretiens conduits dans l'agglomération A avec les responsables de la sécurité dans deux offices HLM ont révélé l'existence de pratiques visant à recueillir des renseignements sur les auteurs de troubles et sur les endroits problématiques (caves, garages ou locaux collectifs abritant des activités délictueuses, squats, dissimulation d'objets prohibés dans des gaines techniques...), puis à les transmettre rapidement aux unités policières compétentes. Des procédures d'échange d'informations ont été instaurées qui évitent que les personnels de terrain des bailleurs (gardiens d'immeuble, agents techniques) n'apparaissent aux yeux des habitants comme des informateurs de la police.

4. L'analyse partenariale du renseignement de sécurité publique

Les différents acteurs locaux se caractérisent par des styles distincts d'analyse du renseignement. On peut, à cet égard, distinguer deux grands types d'approche. Le premier, que l'on peut qualifier « d'approche individualisée », est centré sur le repérage et le suivi des personnes qui ont le plus de chances de causer des troubles ou de commettre des délits : il s'agit de les identifier, de

suivre leurs déplacements dans l'espace, de connaître leur parcours personnel, leurs habitudes de vie et leurs réseaux sociaux, de comprendre leurs motivations. Le deuxième style d'analyse, dite « territoriale », place l'accent sur le diagnostic des facteurs de risque et des vulnérabilités qui existent sur un territoire : repérage des « points chauds » où les mêmes types de problèmes apparaissent de manière récurrente, identification des caractéristiques de la morphologie urbaine qui favorisent le passage à l'acte, localisation des sites touchés par les difficultés sociales, géographie des populations à risques. Il vise à cibler de la façon la plus fine possible les lieux d'intervention prioritaires. Le premier type d'analyse permet de guider une action opérationnelle selon une visée de sanction administrative ou judiciaire, tandis que le second permet de fonder une compréhension plus générale de la situation selon une visée de traitement des causes des problèmes.

La mise en place de processus partenariaux d'analyse de la situation sécuritaire, dans lesquels chaque participant livre sa propre appréciation des problèmes et de leur gravité en se basant sur la grille de lecture propre à son institution, permet de combiner ces styles d'intelligence. Elle permet, en outre, d'agréger les observations et les réflexions conduites, de façon séparée, par chacun des acteurs, dont aucune n'a, à lui seul, une vision d'ensemble des problèmes. Les informations et les interprétations mises sur la table par chaque participant permettent à la fois de compléter et de relativiser celles proposées par les autres.

La confrontation de différentes représentations et conceptions des problèmes au sein des instances partenariales peut déboucher sur l'émergence d'une vision partagée et d'une compréhension commune, à la fois des difficultés méritant un traitement prioritaire, des causes des problèmes sur lesquelles il est possible d'agir et des types d'interventions susceptibles d'entraîner une amélioration. Cette convergence des manières de voir et d'évaluer la situation locale est souvent une condition préalable à la mise en place de réponses coordonnées ou communes. La réflexion partenariale contraint les parties prenantes à « théoriser » les phénomènes de désordre et d'insécurité dans le contexte local, à envisager des liens de causes à effets entre les problèmes auxquels ils n'avaient pas pensé auparavant, ainsi qu'à justifier et à programmer leur contribution respective à l'action commune. L'analyse partenariale permet, en somme, de concilier approche délibérative et analyse des problèmes dans une perspective opérationnelle. La formation d'un référentiel d'action commun transforme le rapport à la sécurité des différents participants, qui élargissent l'éventail à la fois de leurs sources d'information et de leurs grilles d'analyse. Elle procure aux différents acteurs l'occasion de redéfinir leurs priorités et leurs modalités d'intervention, ainsi que d'envisager une nouvelle répartition des tâches.

L'examen des problèmes dans le cadre partenarial constitue un garde-fou contre la tendance qu'ont les acteurs soumis aux indicateurs de performances à se focaliser uniquement sur les problèmes « rentables » en terme de résultats chiffrés, ainsi qu'à ne prendre en considération

qu'un nombre très limité d'aspects de ces problèmes en fonction de leurs propres enjeux et contraintes organisationnels. Le dialogue partenarial permet de conserver une approche qualitative et globale des problèmes, par opposition aux approches réductrices que favorise l'évaluation quantitative des performances, dans la mesure où l'analyse est alimentée par une diversité de descriptions et d'interprétations des problèmes. Ce mode d'analyse permet de penser la complexité des situations en imposant aux participants de prendre en considération une multiplicité de causes et d'effets. Il permet aussi de s'accorder sur le rôle et la place qui doivent être ceux de la répression dans la gamme des réponses aux problèmes d'insécurité, l'enjeu étant pour la police de faire mieux accepter aux autres acteurs le recentrage de son action sur ses missions répressives.

Enfin, l'analyse partenariale entraîne une responsabilisation mutuelle des acteurs, qui sont obligés de prendre en considération les éventuelles conséquences négatives que leurs actions peuvent avoir sur la situation des partenaires. Par exemple, dans l'une des villes étudiées (Sud de la France), suite à l'inflation des demandes d'intervention émanant de la régie de transports en commun, la police a incité celle-ci à réviser ses pratiques en matière de contrôle, à recruter davantage d'agents de médiation, à apprendre aux conducteurs à mieux réagir face aux groupes de jeunes créant des troubles et à signaler systématiquement les incidents.

La mise en place d'actions coordonnées dans les partenariats de sécurité ne résulte pas toujours d'un processus séquentiel linéaire allant du diagnostic partagé au projet collectif, puis à la définition d'un programme d'actions mis en œuvre par chaque participant. Le cas d'une ville du Nord de la France, fréquemment considéré comme un site modèle en matière de traitement partenarial et transversal des problèmes de sécurité, donne ainsi à voir une toute autre articulation entre diagnostic et définition de réponses opérationnelles. L'exercice de diagnostic, préalable à la signature du CLSPD, s'est réduit à la compilation de données statistiques. Les instances techniques mises en place par le contrat ont largement compensé le déficit initial d'analyse, en servant de cadre à un processus continu d'analyse des problèmes et d'élaboration de réponses opérationnelles : à l'occasion de réunions mensuelles dans lesquelles se retrouvent un groupe restreint d'acteurs (police, justice, éducation nationale, ville, bailleurs sociaux, transporteur public), chacun fait part des faits survenus depuis la réunion précédente et des réponses qui leur ont été apportés. Dès lors que celles-ci se sont avérées insuffisantes, les partenaires s'engagent dans l'analyse dudit problème, puis dans l'élaboration d'un programme d'action ad hoc, mobilisant les ressources d'un ou plusieurs partenaires. La réunion suivante permet de suivre la mise en œuvre de ce programme et d'en évaluer les effets. Le programme ainsi élaboré, dès lors qu'il s'est avéré efficace, vient ensuite s'ajouter à la palette des réponses mobilisables par les partenaires, qui peuvent le reproduire par la suite lorsqu'un

problème de même nature se reproduit. Le partenariat s'établit donc moins autour de la définition d'un diagnostic de sécurité que par le biais de rencontres régulières qui permettent aux uns et aux autres de faire l'apprentissage des enjeux, des contraintes et des ressources de leurs vis-à-vis, en même temps qu'ils s'engagent dans un travail pré-opérationnel d'élaboration de réponses à des faits singuliers. C'est notamment le cas des rencontres des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) présidés par les procureurs.

De plus en plus, les partenaires locaux des FSI se dotent d'une capacité d'analyse stratégique des problèmes de sécurité fondée sur des outils informationnels de plus en plus sophistiqués. Ces instruments permettent de dénombrer et d'analyser une masse considérable de données portant sur une gamme de plus en plus large de nuisances, de troubles et d'incidents. Ils confèrent aux acteurs non policiers la capacité de s'équiper de connaissances objectivées sur la situation sécuritaire. Une telle expertise constitue, pour ces acteurs (collectivités locales, bailleurs, transporteurs, associations de victimes, organismes de prévention...), une ressource d'influence dans les négociations avec les représentants locaux de l'Etat, qui, pour leur part, se basent essentiellement sur les statistiques policières de la délinquance. Cette expertise leur permet d'apporter aux acteurs préfectoraux, policiers et judiciaires d'utiles compléments d'information, en même temps que de légitimer leur propre vision des problèmes moins indexée sur les solutions répressives. Par exemple, la mairie de la ville A s'appuie sur des universitaires pour identifier et analyser certains problèmes. La mairie a commandé une étude à un laboratoire universitaire (enquête par questionnaire auprès de 900 personnes, répétée plusieurs fois depuis 2004). L'objectif de celle-ci est de mesurer les attentes de la population et de connaître ses préoccupations concernant la sécurité, au niveau du quartier, de la ville, du pays, ainsi que son opinion sur l'action des polices nationale et municipale et de la justice. Des questions sont posées sur les actes de délinquance dont la personne interrogée a éventuellement été victime et sur les procédures engagées.

Qui plus est, le développement des partenariats de sécurité rend possible le déploiement, dans le cadre des dispositifs contractuels, d'instruments communs de traitement et d'analyse de l'information ayant la capacité d'agrèger et de collationner une gamme plus étendue de données que les outils dont dispose, en interne, chaque partenaire. Par exemple, le CLSPD de la ville du Sud de la France s'est doté d'un observatoire des incivilités et des actes de délinquance qui permet d'établir une cartographie fine à partir des données très variées fournies par les différents partenaires. La police pourrait mettre davantage à profit les connaissances fabriquées par ces instruments.

Conclusion : Un besoin de développement de l'analyse stratégique au niveau local

Dans la mesure où l'action coordonnée d'une pluralité d'acteurs publics est, aujourd'hui, le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'insécurité, les FSI doivent avoir les moyens d'exercer une influence décisive sur l'élaboration et la conduite des politiques locales de sécurité. La capacité d'élaborer des analyses et d'en argumenter la pertinence dans les arènes de concertation devient une ressource majeure entre les mains des acteurs pour influencer l'élaboration et la conduite des politiques locales de sécurité. Dans la mesure où les FSI n'ont plus, au sein des systèmes d'action locaux, le monopole de la production de données et d'analyses sur l'insécurité, leur position de leadership dans la gestion des politiques de sécurité ne va plus de soi. En effet, les relations partenariales sont d'une nature beaucoup plus fonctionnelle que hiérarchique, et l'intégration des systèmes locaux s'opère bien davantage « par la base » que « par le sommet ». Pour construire leur autorité sur la scène locale, les acteurs ne peuvent plus se contenter de mettre en avant leurs prérogatives officielles, mais doivent accroître leur aptitude à argumenter et à convaincre. Quand un acteur intervient de manière autoritaire pour imposer aux autres sa vision des problèmes, la coopération ne tarde pas à battre de l'aile. Mais lorsqu'un acteur local parvient à persuader les autres de la pertinence et de la justesse de sa propre analyse, il les amène à redéfinir leurs préoccupations, donc à infléchir leur action, dans un sens qui favorise ses propres objectifs et intérêts organisationnels. Les membres des FSI ne peuvent donc plus se contenter de justifier leur discours par leur grade ou leur fonction. Ils doivent accompagner ce mouvement et être en capacité de prouver qu'ils sont les spécialistes de ces questions.

De même, la capacité des préfetures à fixer des orientations stratégiques à l'action publique ne semble pas évidente dans certains des sites étudiés, en dépit de l'autorité qui leur est dévolue par la loi en matière d'animation des politiques de sécurité. Cette faible capacité à jouer un rôle d'initiateur et de pilote dans l'élaboration des politiques locales de sécurité est liée à l'insuffisance des moyens de collecte et d'analyse stratégique des informations portant sur les problèmes sécuritaires tels qu'ils se posent concrètement dans les territoires du département.

Le pouvoir des acteurs régaliens, mais aussi leur expertise, apparaissent de plus en plus contestés par les élus locaux, qu'ils soient maires ou présidents de communautés d'agglomération. On peut d'ailleurs noter que, dans les grandes mairies (à l'instar de ce que l'on voit dans les grands groupes privés) des élus ou des fonctionnaires territoriaux sont titulaires de diplômes de haut niveau (master souvent) en sécurité globale. Leurs attentes sont donc très ciblées, précises et professionnelles.

Face aux grandes collectivités locales et aux communautés d'agglomération, qui développent leurs ressources d'information et d'expertise (observatoires locaux, services d'étude, collaborations avec des universitaires, recours à des consultants...), l'Etat est souvent démuné (il y a, dans les faits, très peu de moyens d'expertise dans les préfetures que nous avons étudié).

En somme, les responsables étatiques locaux impliqués dans les problématiques de sécurité (chefs de circonscription, commandants de compagnie, préfets, procureurs) ne disposent pas, actuellement, d'un pôle d'expertise qui leur procure une vision globale des problèmes de sécurité et qui leur apporte des éléments de réflexion stratégique pour les aider à définir leur position concernant les orientations à prendre en matière de politiques locales de sécurité.

Une piste de réforme qui pourrait, selon nous, contribuer à l'amélioration des capacités d'analyse stratégique au niveau local consisterait en la création ou au renforcement, soit au niveau préfectoral (cabinet du Préfet), soit dans les DDSP et GGD, d'un pôle d'expertise spécifiquement dévolu à cette forme d'intelligence stratégique des problèmes de sécurité.

Un tel pôle d'analyse stratégique est le lieu où pourrait être élaboré un plan de renseignement départemental intégrant à la fois les priorités nationales et les sujets de préoccupation définis au niveau local. Il serait chargé d'animer et d'appuyer la collecte et le partage d'informations conformément aux orientations fixées par le plan, en collaboration tant avec les unités opérationnelles de la police et de la gendarmerie qu'avec les partenaires locaux. Il veillerait à ce que les différents types d'analyse opérationnelle et l'analyse stratégique s'enrichissent mutuellement. Ce pôle devrait, selon nous, avoir la possibilité et la capacité de travailler sur n'importe quel thème relatif à la tranquillité, la sécurité ou l'ordre public qui intéresse le Préfet et les dirigeants locaux des FSI. Il devrait être en mesure de fournir aux membres du corps préfectoral, aux dirigeants départementaux des FSI et aux chefs de circonscription un diagnostic complet de leur environnement opérationnel adapté à leurs intentions, ainsi que les aider à définir leurs besoins en informations et en analyses. Il pourrait aussi conseiller les chefs locaux des FSI concernant l'organisation de l'analyse partenariale du renseignement : suggestions portant sur la mise en place de comités d'experts locaux voués à l'analyse de problèmes précis (identification des causes, conception de solutions fondées sur la coopération interinstitutionnelle), recommandations concernant la composition et les méthodes de travail des comités partenariaux (par exemple en faveur d'un élargissement à de nouveaux acteurs ou, au contraire d'un resserrement)...

L'une des missions de ce pôle pourrait être d'aider les préfets et les dirigeants des circonscriptions et secteurs de sécurité publique à préparer les négociations avec les partenaires locaux autour de la définition des politiques locales de sécurité. Il pourrait intervenir, en appui des chefs de circonscription et de service concernés, dans le suivi de

certains dossiers ou projets nécessitant des analyses préalables et une réflexion commune avec les partenaires locaux (par exemple, la définition du territoire d'intervention d'une nouvelle UTEQ). Le pôle pourrait avoir pour tâche d'étudier la façon dont les partenaires locaux de la police contribuent à l'action publique en matière de sécurité, afin de faire des suggestions quant à la manière d'améliorer la prise en charge collective des problèmes (étant entendu que les résultats d'une telle évaluation seraient destinés à la seule autorité préfectorale et non aux acteurs locaux soumis à examen). Le pôle pourrait aussi éclairer et conseiller le préfet sur les choix concernant le financement de projets touchant à la sécurité et à la prévention (type CUCS, FIPD... Dans les sites étudiés, la préfeture n'a pas les moyens d'effectuer elle-même un examen sérieux des projets qui lui sont soumis par les acteurs locaux et doit se reposer sur les avis formulés par les collectivités locales). Ainsi, les préfets et les forces de police seraient mieux armés pour « mettre sur la table » des analyses globales de la situation et des propositions de programme d'action partenariaux pouvant servir de base à la discussion. La police serait, de la sorte, confortée dans son rôle d'expert local des questions de sécurité, ayant la capacité d'éclairer, conseiller, guider et évaluer les autres acteurs publics dans ce domaine.

Un autre rôle important du pôle d'analyse stratégique pourrait être de promouvoir la mise en œuvre locale de la doctrine de renseignement et d'analyse définie centralement, ainsi que son adaptation aux réalités du terrain. Le pôle pourrait, en outre, assurer une veille quant aux connaissances produites localement sur les problèmes de sécurité (diagnostics locaux de sécurité, études conduites par d'autres administrations, des agences d'urbanisme ou des universitaires, rapports d'activité d'acteurs de la prévention, littérature criminologique, articles dans les revues professionnelles...) afin de repérer les éléments potentiellement exploitables par les forces de police.

Enfin, il nous semble que la concentration de capacités d'analyse stratégique au sein du pôle d'analyse stratégique permettrait d'apporter une solution au problème de l'évaluation qualitative des performances de l'organisation policière locale. En effet, les compétences nécessaires au diagnostic de la situation locale dans le domaine de la sécurité et à l'élaboration de stratégies d'action publique sont, grosso modo, les mêmes qui sont indispensables à la définition raisonnée d'objectifs à atteindre et à la réalisation d'évaluations qualitative de l'activité policière.

Références

- [1] L. Bonelli. *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*. La Découverte, 2008.
- [2] A. Crawford. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998.
- [3] T. Delpuech. « Les nouvelles politiques de sécurité en trompe-l'œil ? Les réformes dans le champ de la

- sécurité publique à l'épreuve des recherches en sciences sociales », *Droit et Société*, n°61, 2006.
- [4] J. De Maillard. « Vers des politiques publiques locales de sécurité », in S. Roché (sous la dir.) *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*. Armand Colin, 2003
- [5] J. Donzelot, A. Wyvekens. « Magistrature sociale et souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998.
- [6] J. Donzelot, C. Mével, A. Wyvekens. *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, 2003.
- [7] Ph. Estèbe, H. Léon. « L'émergence de politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des pays de Loire », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998.
- [8] J. Ferret, F. Ocqueteau. (sous la dir.) *Evaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*. La documentation française, 1998.
- [9] T. Le Goff. *Les maires nouveaux patrons de la sécurité*. Presses universitaires de Rennes, 2008.
- [10] T. Le Goff. « L'insécurité 'saisie' par les maires : un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol.55, n°3, 2005.
- [11] C. Gorgeon. « Guerre et paix : des limites de la 'coproduction' de sécurité dans deux villes moyennes, Beauvais et Montbéliard », in J. Ferret, C. Mouhanna (sous la dir.) *Peurs sur les villes*. Presses universitaires de France, 2005.
- [12] F. Lemieux, S. Allard. *Normes et pratiques en matière de renseignement criminel : une comparaison internationale*. Les presses de l'Université Laval, 2006.
- [13] P.K. Manning. *Policing Contingencies*. The University of Chicago Press, 2003.
- [14] D. Monjardet. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. La Découverte, 1996.
- [15] C. Mouhanna. « Coproduction, cohérence et concurrence ? Réflexions sur la coopération élus-policiers en matière de sécurité », in J. Ferret, C. Mouhanna (sous la dir.) *Peurs sur les villes*. Presses universitaires de France, 2005.
- [16] F. Ocqueteau. *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*. Armand Colin, 2006.
- [17] S. Roché. *Tolérance zéro ? : Incivilités et insécurité*. Odile Jacob, 2002.
- [18] S. Roché. *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Seuil, 2005.
- [19] J.-C. Thoenig, D. Gatto. *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*. L'Harmattan, IHESI, 1993.