

ÉVALUER L'ACTION DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Une approche qualitative à l'usage
des professionnels de terrain



Thierry Delpuch
Anne Willeumier

Avec la contribution de :
Anaïk Purenne et Margarita Vassileva

Évaluer l'action de sécurité publique

Une approche qualitative à l'usage
des professionnels de terrain

Thierry Delpeuch
Anne Wulleumier

Avec la contribution de :

Anaïk Purenne et Margarita Vassileva

Remerciements

L'équipe de ce projet de recherche remercie les services actifs de police et de gendarmerie, français et étrangers, qui ont bien voulu accueillir les chercheurs : la direction départementale de la sécurité publique du Val-d'Oise (DDSP), le groupement de gendarmerie départementale de l'Oise (GGD), les services de police canadiens de la Ville de Montréal, de la Ville d'Ottawa et de l'agglomération de Longueuil, les services de police belges de Bruxelles capitale-Ixelles et de Namur capitale.

Elle exprime aussi sa gratitude à la Direction générale de la police nationale, à la Direction centrale de la sécurité publique et au Centre de recherche de l'École nationale supérieure de la police, ainsi qu'à la Direction générale de la gendarmerie nationale, à la Mission du pilotage et de la performance et au Centre de recherche de l'École des officiers de la gendarmerie nationale, pour s'être fortement engagés dans la mise en œuvre de ce projet, ainsi que pour leur contribution aux analyses développées dans cet ouvrage.

Sa reconnaissance va également aux collègues chercheurs français et canadiens qui ont enrichi le projet par leurs réflexions, leur expertise et leurs réseaux.

Elle remercie enfin le Comité des études du ministère de l'Intérieur qui a apporté son soutien financier au projet.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
---------------------	---

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'OUVRAGE	9
--	---

PARTIE 1

Manuel d'évaluation de l'action de sécurité publique pour la police et la gendarmerie

INTRODUCTION	13
--------------------	----

DÉFINITION ET FONCTIONS DE L'ÉVALUATION.....	13
--	----

ÉVALUATION ET PILOTAGE STRATÉGIQUE DE L'ACTION DE SÉCURITÉ PUBLIQUE.....	14
--	----

ÉVALUER TOUT CE QUI A DE L'IMPORTANCE DANS L'ACTION POLICIÈRE	15
---	----

MODE D'EMPLOI DU MANUEL	15
-------------------------------	----

PLAN DU MANUEL.....	16
---------------------	----

LES FORMES EXISTANTES D'ÉVALUATION ET LEURS LIMITES.....	17
--	----

LE SUIVI INTERNE DES PERFORMANCES	17
---	----

Le contrôle d'activité	17
------------------------------	----

Le suivi des résultats	17
------------------------------	----

L'audit.....	18
--------------	----

LES SONDAGES DE VICTIMATION.....	18
----------------------------------	----

LES ENQUÊTES SUR LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ.....	20
---	----

LES ENQUÊTES SUR LA PERCEPTION DE LA POLICE.....	21
--	----

Ce que mesurent les enquêtes sur la perception de la police : satisfaction et confiance	21
--	----

Les limites des enquêtes sur la perception de la police	23
---	----

L'ÉVALUATION MANAGÉRIALE D'ACTION SPÉCIFIQUE.....	24
---	----

LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE SÉCURITÉ.....	25
--	----

EN QUOI CONSISTE UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE SÉCURITÉ ?.....	25
---	----

SUR QUELLES INFORMATIONS SE FONDE UN DTS ?	26
--	----

L'ANALYSE ET L'EXPLOITATION DES DONNÉES DANS LE CADRE D'UN DTS	28
--	----

EXEMPLE CONCRET : DIAGNOSTIQUER LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES DANS UN TERRITOIRE	28
---	----

L'ÉVALUATION D'ACTION SPÉCIFIQUE POUR MESURER QUOI ?	31
L'EFFECTIVITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE.....	31
LA QUALITÉ DE SERVICE	31
Qualité des interactions de service et satisfaction des usagers	32
Qualité des interactions coercitives et traitement équitable	33
Souci d'améliorer les relations police-population et travail de contact	34
L'EFFICACITÉ.....	36
La répression judiciaire de la criminalité.....	36
La prévention	36
La lutte contre les troubles de la tranquillité publique	37
Les actions de résolution de problème.....	38
L'IMPACT INTERNE DE L'ACTION.....	38
EXEMPLE CONCRET : ÉVALUER LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	39
LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION	41
LES PRINCIPES FONDAMENTAUX	41
FAIRE ADHÉRER LES SERVICES ET PARTENAIRES À LA DÉMARCHE ÉVALUATIVE	42
LES MODÈLES D'ÉVALUATION	42
LA CONCEPTION DE L'ÉVALUATION	43
Les questions d'évaluation.....	43
La définition des indicateurs.....	43
LES SOURCES D'INFORMATION ET LE RECUEIL DES DONNÉES	45
L'ANALYSE DES DONNÉES ET LA COMMUNICATION DES RÉSULTATS.....	46
Quelques procédés simples pour analyser les données	46
Les erreurs d'interprétation à éviter.....	47
Le rapport d'évaluation	48
LES MÉTHODES POUR L'ÉVALUATION	49
COMMENT S'Y PRENDRE POUR METTRE EN ŒUVRE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION : RECOMMANDATIONS PRATIQUES POUR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE	49
Les points clés de la démarche d'évaluation	49
<i>Le projet d'évaluation</i>	49
<i>Le pilotage</i>	49
<i>La mise en œuvre</i>	49
Le tableau de bord opérationnel.....	50
LES TECHNIQUES DE COLLECTE DES DONNÉES.....	51
L'enquête par sondage.....	51
Le groupe de discussion.....	52
L'observation directe	53

PARTIE 2

Pour un ajustement de l'action publique par le bas

INTRODUCTION	57
POURQUOI ÉVALUER ?	57
COMMENT ÉVALUER L'ACTION PUBLIQUE ?	57
LE CADRE THÉORIQUE	58
LES QUATRE TEMPS DU PROJET ACESS	58
IDENTIFICATION DES BESOINS DES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE	59
QUELS LEVIERS DE MONTÉE EN GAMME EN POLICE NATIONALE ?	59
QUELS LEVIERS DE MONTÉE EN GAMME EN GENDARMERIE NATIONALE ?	62
WORKSHOP DE RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR L'OUTILLAGE DES ACTEURS PUBLICS PAR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	64
QUELLES CONDITIONS DE POSSIBILITÉ POUR DES ÉVALUATIONS SCIENTIFIQUES QUI SOIENT PERFORMATIVES ?	64
LES ENQUÊTES SCIENTIFIQUES PORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE SONT-ELLES EXPLOITÉES DANS L'ACTION TERRITORIALE ?	67
MISES EN PERSPECTIVE ÉTRANGÈRE	69
A. L'ÉVALUATION DANS L'ACTION DE SÉCURITÉ PUBLIQUE AU CANADA	69
Le Service de police de la ville de Montréal (SPVM)	69
<i>La lecture de l'environnement</i>	70
<i>Une planification stratégique axée sur la concertation partenariale et l'approche par projets</i>	70
<i>L'évaluation dans la police de quartier</i>	71
Le Service de police de l'agglomération de Longueuil	72
Le <i>Ottawa Police Service</i>	73
B. LA CONSTRUCTION DE STRATÉGIES DE SÉCURITÉ LOCALES ET LEUR ÉVALUATION AU SEIN DES POLICES BELGES	73
L'enquête de terrain	73
Une police « locale » située au carrefour d'une construction institutionnelle globalisante	74
Les outils formels de suivi et d'évaluation	75
Un processus continu d'évaluation informelle au fil de l'eau	76

TEST D'UNE PREMIÈRE VERSION DU MANUEL EN CIRCONSCRIPTIONS	78
RETOUR DES CADRES DE LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (DDSP) DU VAL-D'OISE SUR LE PROJET DE MANUEL D'ÉVALUATION.....	79
LE TEST DU PROJET DE MANUEL DANS L'OISE	79
Protocole méthodologique	79
Analyse des résultats	80
Conclusions	81
<i>Sur le manuel</i>	81
<i>Sur le développement de l'évaluation au sein des organisations policières</i>	82
EN CONCLUSION	83

ANNEXES

Annexe 1	
Programme du <i>workshop</i>	85
Annexe 2	
Recommandations générales pour renforcer la culture de l'évaluation dans les services de police et de gendarmerie	87
BIBLIOGRAPHIE	89

Présentation générale de l'ouvrage

On peut voir l'évaluation des politiques publiques comme un programme scientifique, ce qu'elle est. Mais on peut la voir aussi comme une technologie de gouvernement dont le développement est souhaitable, ce qu'elle est devenue. La question centrale alors tend à se déplacer. Elle est moins celle du pourquoi évaluer, qui dans les démocraties parlementaires est devenu un objectif consensuel, que du comment évaluer. Forts de ce constat, nous avons voulu construire dans le cadre du projet ACCESS (Améliorer les capacités évaluatives dans les services de sécurité, octobre 2017-mars 2018) un « manuel d'évaluation de l'action de sécurité publique pour la police et la gendarmerie » qui puisse permettre aux services de mieux appréhender leur action du point de vue de la population. Cet ouvrage se compose de deux parties. La première partie présente le manuel d'évaluation de l'action de sécurité publique que nous avons conçu ; la seconde se consacre à l'exposé de son *making-of* : elle relate la démarche de projet qui a sous-tendu sa confection et présente une série de recommandations susceptibles d'aider à renforcer la culture de l'évaluation dans les services de police et de gendarmerie.

PARTIE 1

Manuel d'évaluation de l'action de sécurité publique pour la police et la gendarmerie

Introduction

Évaluer l'action des services de sécurité publique constitue aujourd'hui une dimension incontournable de la conduite des politiques de sécurité, à plus forte raison quand ces politiques visent à délivrer un service de qualité, améliorer les relations police-population et à mieux prendre en compte les attentes des administrés. Dès lors que la résolution des problèmes de sécurité et la satisfaction du public deviennent des objectifs majeurs pour les organisations policières, les responsables de la conception et du pilotage de l'action de sécurité ont besoin de connaître l'impact des opérations menées. Il leur est indispensable d'évaluer les effets du travail accompli aussi bien sur les phénomènes ciblés que sur l'environnement d'intervention et sur l'organisation policière elle-même. L'évaluation est en effet ce qui permet aux décideurs de réaliser les réorientations et adaptations nécessaires des stratégies engagées.

Les formes traditionnelles de mesure des résultats de l'activité policière se révèlent inadaptées lorsqu'il s'agit d'évaluer le succès ou l'échec de politiques de sécurité, car ces dernières s'inscrivent de plus en plus dans des logiques de prévention des risques et de coproduction partenariale d'actions de résolution de problème (Langworthy, 1999 ; Sacco, 1998). L'évaluation de l'action de sécurité publique est encore peu développée en France, notamment pour ce qui touche à l'impact des activités de service et à l'estimation de la qualité des rapports police-population.

Les indicateurs de performance qui sont couramment utilisés, tels que les taux de délinquance et d'élucidation, les délais de traitement des demandes, ou encore le nombre des contrôles d'identité, des verbalisations et des arrestations, ne disent pas grand-chose sur la pertinence, l'impact, l'efficacité et la qualité des activités effectuées. Ces mesures ne peuvent rien nous apprendre sur l'état des relations police-population ni sur la satisfaction des usagers à l'égard des prestations réalisées par les services de police (Skogan, 1994). Les différents critères de qualité et d'efficacité de l'action de la sécurité publique (voir chapitre 3) constituent pourtant des déterminants fondamentaux de la légitimité des institutions policières, comme cinquante ans de recherches en sciences sociales l'ont amplement démontré.

Les instruments existants de suivi des activités et résultats placent l'accent sur la fonction de premier maillon de la chaîne pénale que remplissent les services de police. Ils ne donnent, en revanche, qu'une vision partielle de ce que font, au quotidien, les policiers et les gendarmes pour répondre aux autres besoins de sécurité que celui d'être protégé contre la criminalité (Kelling, 1999). La focalisation des outils de mesure sur le travail répressif pose un problème, dans la mesure où les services de sécurité publique assurent bien d'autres missions que

celle de lutter contre la délinquance et amener devant la justice les personnes ayant commis une infraction (Moore et Poethig, 1999). La police quotidienne consiste aussi à :

- protéger les droits et libertés des citoyens ;
- maintenir l'ordre public ;
- prodiguer une assistance d'urgence aux personnes dont l'intégrité physique ou les biens sont menacés ;
- régler les troubles de la tranquillité publique et les conflits interpersonnels ;
- faciliter la mobilité des gens et des véhicules, contribuer à la sécurité routière et intervenir sur les accidents routiers ;
- identifier les problèmes de sécurité et leur apporter une réponse avant qu'ils ne s'aggravent (Goldstein, 1977) ;
- réduire le sentiment d'insécurité du public et répondre à ses préoccupations sécuritaires (Reiner, 1998) ;
- contribuer à l'efficacité des autres acteurs de la sécurité en leur apportant l'information, l'appui et la protection dont ils ont besoin pour travailler dans de bonnes conditions (Ericson et Haggerty, 1997).

Chacune de ces grandes fonctions met elle-même en jeu une multiplicité d'activités et de dispositifs qui ne s'évaluent pas tous de la même manière. Selon l'action spécifique que l'on se propose d'examiner, on n'emploiera pas les mêmes méthodes ni les mêmes critères d'évaluation.

Définition et fonctions de l'évaluation

L'évaluation est une démarche de diagnostic qui vise à établir dans quelle mesure une action s'est déroulée comme prévu et a produit les effets escomptés. L'évaluation peut être ponctuelle (par exemple à la fin d'un projet ou un an après le démarrage d'une action) ou régulière (on parle alors de suivi ou de *monitoring* de l'action).

L'évaluation indique dans quelle mesure :

- l'action examinée a été mise en œuvre conformément au programme initial et s'est ou non écartée des normes fixées ;

- les personnels engagés dans l'action ont effectué convenablement les tâches prescrites ;
- les objectifs fixés au départ ont été atteints ;
- les ressources et compétences engagées dans l'action ont été suffisantes ;
- le niveau de qualité des prestations fournies a été satisfaisant ;
- le déroulement de l'action a été affecté par des difficultés et dysfonctionnements internes, ainsi que par des facteurs et événements extérieurs ;
- l'action a les effets souhaités dans le milieu où elle a été déployée, elle y produit les changements voulus.

La principale utilité de l'évaluation pour les responsables policiers réside dans l'aide à la décision qu'elle leur apporte. En effet, l'évaluation a pour fonction d'apporter des éléments de réponse à tout un ensemble de questions que se pose couramment tout décideur policier :

- Quels sont les résultats et les effets de l'action de mon service ou de mon unité ?
- Est-ce que mes personnels réalisent un travail de qualité et efficace ?
- Est-ce que la situation réelle sur le terrain correspond à l'image que m'en renvoient mes personnels ou mes partenaires extérieurs ?
- Est-ce que mes effectifs remplissent les missions que je leur ai confiées conformément aux directives que je leur ai données ?
- Comment améliorer l'impact des interventions de mes personnels et, en même temps, augmenter le niveau de satisfaction des administrés ?
- Quels problèmes mon service ou mon unité doit-il traiter en priorité ?
- À quels types de missions dois-je attribuer davantage de ressources ? Sur quelles missions moins prioritaires puis-je prélever les moyens que je souhaite réaffecter ?
- Les changements que je cherche à impulser dans mon service ou mon unité progressent-ils comme je le souhaite ? Ont-ils des conséquences que je n'avais pas prévues ?

L'évaluation est une composante de la bonne gestion d'une organisation policière ou d'une politique de sécurité. Elle est le seul moyen pour les responsables de savoir si les activités planifiées ont été effectivement menées à bien et si les opérations réalisées ont été réellement efficaces. Elle leur fournit les éléments de suivi et d'apprécia-

tion dont ils ont besoin pour déterminer ce qui fonctionne bien ou mal dans l'action de leurs services, ainsi que pour identifier les obstacles situés dans l'environnement. L'action policière peut alors être corrigée de manière à produire de meilleurs résultats et à générer le moins possible de retombées négatives. Pour le dire plus simplement, l'évaluation est un instrument de pilotage stratégique qui permet aux responsables policiers de s'assurer qu'ils vont précisément là où ils souhaitent aller.

Outre son intérêt pour la conduite des stratégies de service, l'évaluation revêt plusieurs utilités complémentaires.

Elle est un atout pour la communication des responsables policiers. En effet, l'évaluation fournit aux chefs de service des arguments « probants » sur lesquels s'appuyer pour motiver les personnels et pour les convaincre d'améliorer leurs pratiques. De bons résultats d'évaluation permettent de mettre en valeur l'action du service auprès de la hiérarchie, des autorités, des partenaires extérieurs, des médias, ainsi que du public (Behn, 2003).

Un autre bénéfice secondaire de l'évaluation réside dans ses fonctions de « retour d'expérience » et d'apprentissage continu. En effet, l'évaluation encourage les responsables concernés à tirer les leçons de l'expérience et à dégager les bonnes pratiques. Elle les incite à perfectionner les processus de travail, à réfléchir aux changements nécessaires et à la manière de la conduire, à rechercher des solutions alternatives à celles qui ont donné des résultats décevants (Kessler et al., 1998).

Évaluation et pilotage stratégique de l'action de sécurité publique

De nos jours, le management d'un service de police ou de gendarmerie comporte toujours un aspect de pilotage stratégique. Mettre en place une stratégie de sécurité publique, c'est définir des objectifs à plus ou moins long terme et élaborer un plan d'action en vue de les atteindre. La démarche stratégique consiste à programmer la mise en œuvre d'un ensemble de moyens et d'instruments (ressources apportées par différents services et partenaires extérieurs, procédures de partage d'informations, dispositifs de coordination entre les participants...) afin de parvenir aux objectifs que l'on s'est fixés (par exemple accentuer la lutte contre les violences intrafamiliales ou renforcer les contacts police-population dans le ressort d'intervention), tout en intégrant les aléas et les difficultés qui pourraient contrarier le bon déroulement du plan d'action. Le pilotage stratégique implique de suivre avec attention la progression des opérations planifiées et l'évolution de leurs résultats.

Adopter une approche stratégique est bien souvent la seule façon d'apporter une réponse tout à la fois pertinente, efficace et durable aux problèmes de sécurité qui affectent un territoire. Le succès d'une stratégie de sécurité publique dépend en grande partie de la qualité de sa conception et son pilotage, qui est elle-même tributaire des capacités évaluatives des participants. En effet, l'évaluation joue un rôle essentiel à plusieurs étapes de la mise en place d'une politique de service ou d'une politique locale de sécurité.

Dans le cadre d'un management stratégique de la sécurité publique, l'évaluation sert à alimenter la réflexion des responsables à chaque fois qu'ils entreprennent de définir ou de réviser les orientations de leur politique de service. L'évaluation est particulièrement utile en amont de la formulation d'une stratégie territoriale. Elle revêt alors une triple utilité. La première est d'offrir un tour d'horizon des facteurs d'insécurité présents dans l'environnement. La deuxième est d'aider les responsables à sélectionner les cibles d'action à traiter en priorité. La troisième est de leur suggérer des solutions susceptibles d'apporter une réponse efficace aux problèmes visés. On appelle « diagnostic territorial de sécurité » (voir chapitre 2) cette phase préparatoire de balayage systématique du contexte environnant, dans le but d'y détecter et d'y choisir les phénomènes qui devront faire l'objet d'une action spécifique.

Lorsque la politique de service et les actions spécifiques qui la composent sont engagées depuis suffisamment longtemps, la démarche stratégique prévoit d'en mesurer les résultats. Cette deuxième phase d'évaluation vérifie que les opérations programmées ont bien été mises en œuvre comme prévu. Elle examine l'impact externe et interne des efforts réalisés. Si des évolutions positives sont constatées, l'évaluation s'assure qu'elles sont effectivement attribuables à l'action menée. Si des effets pervers sont repérés, l'évaluation en examine les causes et propose les ajustements nécessaires à leur évitement. En somme, l'évaluation ex post procure aux responsables les éléments d'analyse dont ils ont besoin pour « corriger le tir ».

Évaluer tout ce qui a de l'importance dans l'action policière

Dans les pays les plus avancés du point de vue de la modernisation de leurs institutions policières, des réflexions ont été menées afin de mettre au point des dispositifs d'évaluation capables de prendre en compte un plus large éventail d'activités de sécurité publique. Ces outils de pilotage comportent une plus grande variété d'indicateurs et mobilisent une plus grande diversité de sources de données que les dispositifs classiques

de mesure des résultats. Ils procurent aux responsables qui en bénéficient une gamme plus complète d'informations. L'évaluation fournit alors aux décideurs un tableau de bord qui leur donne une vision de toutes les activités de police quotidienne (au-delà de la lutte contre la délinquance), qui intègre toutes les dimensions de la performance en matière d'action publique de sécurité (au-delà de l'efficacité répressive), et qui prend en compte tous les aspects du management d'un service de sécurité publique. Ce tableau de bord comporte des instruments qui permettent aux responsables de connaître les opinions de différents publics à l'égard de l'action policière. Ils incluent également des indicateurs de résultats dans des domaines traditionnellement sous-évalués, tels que la prévention sociale et situationnelle, le maintien de la tranquillité publique, la préservation de la qualité de vie de la population, ou encore les stratégies partenariales de résolution de problème (Moore et Poethig, 1999).

Ces dispositifs d'évaluation ont la particularité de croiser les informations produites en interne avec des données et des connaissances obtenues auprès d'institutions tierces. Ils intègrent bien évidemment les indicateurs policiers traditionnels, mais leur confèrent une place moins centrale dans la conduite de l'action. Grâce à eux, les responsables policiers sont mieux armés pour appréhender la triple complexité des problèmes de sécurité, des réseaux d'action publique intervenant dans leur traitement et des dynamiques organisationnelles à l'œuvre dans leurs propres services. Mieux pourvus en informations managériales, les chefs sont en mesure de définir de véritables objectifs stratégiques, qui vont au-delà du souci d'avoir de « bons chiffres » (Sparrow, 2015).

Mode d'emploi du manuel

Le présent manuel ne prétend pas transformer les policiers et les gendarmes en évaluateurs professionnels, mais les initier à certains principes de base. Il n'a pas vocation à fournir des recettes de travail directement applicables, à la manière de « fiches réflexe », mais à exposer les grands principes d'utilisation des différents outils, approches et démarches en matière d'évaluation. Il a pour but de renforcer la capacité de la police et de la gendarmerie à évaluer leur action de sécurité publique en fonction des critères aujourd'hui considérés comme importants. Il place la focale sur un ensemble de résultats du travail policier dont les indicateurs traditionnels rendent mal compte, tels que la qualité de service, la confiance et la satisfaction du public, la performance de l'action partenariale, l'efficacité des activités de prévention, ou encore l'impact de la lutte contre les atteintes à la tranquillité publique.

Le manuel passe en revue les principaux écueils que peut rencontrer une démarche d'évaluation en milieu policier et suggère des solutions permettant de les surmonter. Il indique les tâches évaluatives que les acteurs de la sécu-

rité publique sont capables d'accomplir en interne et celles qui nécessitent de faire appel à des compétences extérieures. Il fournit des recommandations pour que les collaborations nouées avec des spécialistes externes se passent dans de bonnes conditions.

Plan du manuel

Le chapitre 1 fait le point sur les principaux instruments d'évaluation qui existent dans le secteur de la sécurité publique et indique leurs limites. Le chapitre 2 présente la principale forme d'évaluation ex

ante sur laquelle s'appuient les acteurs de la sécurité pour préparer leurs politiques et stratégies, à savoir le diagnostic territorial de sécurité. Le chapitre 3 passe en revue les dimensions de la performance policière auxquelles s'intéresse l'évaluation (effectivité, qualité de service, efficacité et impact interne) et mentionne les principaux indicateurs permettant de mesurer ces dimensions. Le chapitre 4 expose les principes, modèles et étapes que l'on doit suivre dans le cadre d'une démarche évaluative. Le chapitre 5 donne de plus amples précisions sur ce que doit faire un service de police ou de gendarmerie pour mettre en œuvre une démarche d'évaluation, ainsi que pour utiliser les méthodes de collecte des données.

Les formes existantes d'évaluation et leurs limites

L'évaluation doit être distinguée d'un certain nombre de pratiques de suivi interne des performances qui lui ressemblent, mais qui, contrairement à elle, n'ont pas vocation à opérer un diagnostic élargi d'une action, c'est-à-dire un diagnostic étendu à l'environnement où se déploie cette action et à ses effets sur le territoire et la population. Le chapitre passe ensuite en revue les principales formes existantes d'évaluation en précisant à chaque fois leurs apports et leurs limites. Sont tour à tour présentés le sondage de victimation, celui sur le sentiment d'insécurité, celui sur la perception de la police, l'évaluation managériale d'action spécifique et l'évaluation scientifique.

Le suivi interne des performances

Trois formes de suivi de gestion et de performances sont couramment pratiquées dans les services de police et de gendarmerie. Ces pratiques connexes de l'évaluation sont le contrôle d'activité, le suivi des résultats et l'audit.

Le contrôle d'activité

Les organisations policières exercent un contrôle quotidien sur les activités qu'effectuent leurs personnels. Ce suivi interne du travail accompli est opéré de façon routinière dans le cadre de procédures prédéfinies. Il consiste principalement à comptabiliser les opérations qui ont été effectuées et à mesurer les délais de traitement : temps de réponse aux appels de service, respect des dates butoirs, nombre d'enquêtes ouvertes et closes, d'arrestations effectuées, d'amendes délivrées, de sorties sur la voie publique, de contrôles routiers, d'actes de police technique et scientifique, d'heures de formation, etc. Ces indicateurs ont l'avantage de procurer aux chefs de service ou d'unité une information standardisée et rapidement disponible, mais ils rendent mal compte de la réalité et de la qualité du travail réalisé.

Le suivi des résultats

Le mode classique de vérification des résultats de l'action de sécurité publique consiste à suivre les variations des taux de délinquance et des taux d'élucidation tels qu'établis à partir des données policières. La focalisation sur ces deux indicateurs traduit une vision étroite du rôle des services de police et de gendarmerie, centrée sur

leurs fonctions de réduction de la délinquance et d'investigation judiciaire (Alpert et Moore ; 1993, Moore et Poethig, 1999). Les statistiques policières à partir desquelles sont calculés les taux de délinquance comptent les crimes et délits dont les services de police et de gendarmerie ont eu connaissance et qui sont consignés dans une procédure judiciaire transmise au parquet. Pour qu'une infraction soit connue de la police ou de la gendarmerie, il faut soit qu'elle ait été constatée par les services eux-mêmes, soit qu'elle ait fait l'objet d'une plainte par la victime. Les statistiques officielles de la délinquance ne sont donc pas le reflet des infractions commises dans un territoire donné : on parle plutôt à leur sujet de délinquance enregistrée.

L'évolution des taux de délinquance constitue effectivement un indice possible de l'efficacité de l'action de sécurité publique dans les domaines de la répression, de la dissuasion et de la prévention de la criminalité (Moore et Braga, 2003). Toutefois, les performances policières sont loin d'être la seule variable qui influe sur le nombre de délits par habitant. Ce chiffre dépend aussi de facteurs sociodémographiques tels que les taux de chômage et de pauvreté, la proportion de jeunes dans la population, ou encore la prévalence de l'alcoolisme et de la toxicomanie. Il est, en outre, sensible aux transformations juridiques et aux changements qui interviennent dans les milieux délinquants, tels que l'apparition de nouvelles pratiques et de nouveaux acteurs criminels, ou encore l'émergence de nouveaux marchés illégaux (Blumstein, 1999).

D'autre part, les taux de délinquance dépendent de la propension des victimes à porter plainte. Cela signifie que l'augmentation d'un taux peut être causée non par l'accroissement des infractions commises mais par leur meilleur signalement. La propension à déposer plainte est elle-même tributaire de plusieurs facteurs. Elle dépend des procédures relatives au signalement et à l'enregistrement des faits, ainsi que des conditions d'accueil des plaignants dans les services de police et de gendarmerie. Elle varie également en fonction des caractéristiques sociales de la victime : par exemple le non-recours à la police est particulièrement prononcé chez les jeunes hommes des classes populaires. La décision de porter plainte est aussi liée à divers motifs pouvant dissuader la victime d'avoir recours aux forces de l'ordre : sentiment que les dommages subis ne sont pas assez graves ou que la police ne pourra rien faire, choix de faire appel à un autre acteur public ou privé de régulation, honte, peur d'attirer sur soi l'attention des autorités (dans le cas des victimes qui sont elles-mêmes en infraction, tels les étrangers en situation irrégulière), crainte

de vivre une nouvelle épreuve lors des procédures (victimes de violences sexuelles), crainte de représailles. Ceux qui ont été agressés par un proche hésitent souvent à faire intervenir un tiers dans une relation privée. Dans beaucoup de cas d'atteintes aux biens, le dépôt de plainte est lié à l'estimation que fait la victime de ses chances d'obtenir une forme de réparation, notamment via les assurances. Il résulte de tout cela que certains taux de délinquance enregistrée sont très en deçà du niveau réel de victimation, particulièrement en ce qui concerne les violences intrafamiliales, les infractions sexuelles, la criminalité en col blanc, les agressions et vols mineurs, etc.

Par ailleurs, une partie des délits comptabilisés sont des « infractions relevées par l'action des services » (IRAS), c'est-à-dire des faits découverts par les policiers et gendarmes (comme les infractions liées aux stupéfiants). Les taux correspondants reflètent donc davantage l'activité policière que la réalité du phénomène criminel. Enfin, il convient de rappeler que l'enregistrement des statistiques relatives à la délinquance est sujet à diverses formes d'erreurs et de manipulations qui amoindrissent la fiabilité des mesures effectuées (Matelly et Mouhanna, 2007).

Le taux d'élucidation est la proportion d'enquêtes judiciaires résolues par les services de police ou de gendarmerie. Cet indicateur donne donc une image de l'efficacité des activités de recherche de flagrants délits (patrouilles anticriminalité) et du travail d'investigation criminelle. Comme le taux de délinquance, il mesure de manière approximative et déformée les performances policières. En effet, le taux d'élucidation dépend lui-même du nombre d'infractions enregistrées, dont on a vu la fragilité statistique. En outre, il est tentant, pour les organisations policières, de le faire artificiellement grimper, par exemple en concentrant leurs efforts sur les affaires les plus simples et rapides à résoudre (Reiner, 1998). Le taux d'élucidation ne mesure pas la qualité des dossiers judiciaires construits par les services de police ou de gendarmerie, c'est-à-dire leur solidité juridique dans le cadre d'un procès contradictoire et leur capacité à déboucher sur une sanction pénale.

La forme la plus courante d'analyse des taux de délinquance et d'élucidation consiste à en étudier les variations mensuelles au cours des 12 derniers mois (les chiffres du mois sont comparés à ceux du même mois l'année précédente), afin de repérer les phénomènes qui enregistrent une recrudescence et ceux qui sont en baisse. L'efficacité de l'action du service est appréciée en comparant les statistiques du ressort territorial avec celles d'autres circonscriptions considérées comme comparables du point de vue de leur profil sociodémographique et de la difficulté d'y exercer les missions de sécurité publique.

Il convient de mentionner l'existence d'autres indicateurs de résultat de l'action répressive des services de police

ou de gendarmerie, en particulier la valeur des avoirs criminels confisqués et les quantités de drogues saisies.

L'audit

L'audit est une forme simplifiée d'évaluation qui repose sur les données que produit l'organisation de façon routinière. Il ne comporte généralement pas la réalisation d'études spécifiques destinées à produire d'autres informations que celles qui sont déjà disponibles en interne (statistiques, notes de service...). L'audit est une vérification de conformité des pratiques à un ensemble de normes prédéfinies et porte davantage sur le respect des obligations de moyens et sur les enjeux internes que sur les résultats obtenus. Il apporte peu d'éléments d'appréciation concernant la qualité et l'impact de l'action menée. Les procédures de conduite d'un audit sont déjà en place et ceux qui initient la démarche ont tendance à s'en remettre à elles (Brodeur, 1998b).

Les indicateurs courants et procédures d'audit ne permettent pas de saisir le point de vue de la population sur la qualité des prestations fournies par les services de police ou de gendarmerie. Ils ne permettent pas non plus de connaître les effets des opérations menées sur le contexte d'intervention. Ils donnent une image partielle des performances policières. Évaluer la qualité et l'impact de l'action de sécurité publique nécessite donc d'avoir recours à d'autres indicateurs et méthodes de diagnostic.

Les sondages de victimation

L'enquête de victimation consiste à interroger un échantillon de personnes représentatif de la population d'un territoire sur les infractions dont elles ont été victimes. Elle constitue un instrument d'évaluation plus fiable et précis que les statistiques policières, dans la mesure où elle permet de comptabiliser de nombreuses infractions qui ne parviennent jamais à la connaissance des institutions chargées de les réprimer. Elle permet ainsi de se faire une idée du fameux « chiffre noir » de la délinquance.

Les enquêtes de victimation font apparaître d'autres aspects de la délinquance bien plus importants que son dénombrement. Elles révèlent « le poids des conditions d'existence dans l'exposition au risque de victimation, également sa concentration sur certains groupes, enfin les relations complexes qui existent entre la victimation, la peur du crime pour soi et les siens, et la préoccupation pour l'insécurité comme problème social » (Robert et al., 2003, p. 5). Elles permettent de savoir si le chiffre noir de la délinquance est seulement dû à la faible propension des victimes à informer les autorités ou s'il est également lié au mode d'enregistrement de certaines infractions par les services, ou encore à un problème de confiance dans les institutions policières. Ces enquêtes

fournissent des données sur la manière dont les victimes réagissent aux atteintes qu'elles ont subies : dépôt de plainte, recours aux assurances, achat d'équipements de sécurité ou d'armes pour se défendre, sollicitation d'une association d'aide aux victimes, changements de comportement en matière de mobilité, etc. Par ailleurs, elles permettent de sonder l'opinion du public à l'égard des services de police ou de gendarmerie, de l'appareil judiciaire et d'autres acteurs de la régulation sociale, ainsi que de mesurer le degré de crainte du crime parmi la population (Fattah, 1981).

Même si les enquêtes de victimation indiquent des taux de victimation plus proches de la réalité que les chiffres officiels, elles n'en comportent pas moins des limites importantes. Différents facteurs sont susceptibles d'amoindrir leur fiabilité : le degré de représentativité de l'échantillon d'enquête ; la proportion de non-répondants parmi les membres de cet échantillon ; la manière dont sont formulées et ordonnées les questions-réponses ; la sincérité, les oublis de la part des personnes interrogées et leur capacité de fournir l'information requise. Sauf exception, ces enquêtes excluent les atteintes à l'encontre des acteurs institutionnels (fraude fiscale, escroqueries contre les entreprises, vols de fret, agressions des personnels...), ainsi que les infractions pour lesquelles n'existe pas de victime individuelle directe (immigration irrégulière...). Elles mesurent mal les délits que les victimes hésitent à révéler car elles en sont elles-mêmes les auteurs ou les complices (corruption, consommation de substances prohibées...), et ce malgré le principe d'anonymat des enquêtes (Robert *et al.*, 2003). Enfin, ces sondages sous-estiment l'ampleur des victimations répétées que subissent certaines personnes vulnérables (Skogan, 1999). Les enquêtes de victimation ne concernent, somme toute, qu'une gamme limitée d'infractions touchant aux biens des ménages – vol ou dégradation de véhicule, cambriolage – ou à la personne – vol personnel avec ou sans violence, violence physique, violence sexuelle, menace et insulte.

L'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) et l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) réalisent chaque année une enquête de victimation auprès d'un échantillon représentatif de la population française, intitulée « cadre de vie et sécurité ». Cette enquête repose sur l'interrogation de plus de 17 000 ménages et personnes de 14 ans et plus. Elle demande aux victimes de décrire la nature précise des faits subis ainsi que leurs conséquences physiques, psychologiques ou matérielles. Le cas échéant, elle les invite à faire part des motifs du non-signalement d'un fait. Quand la victime a déposé une plainte, elle est interrogée sur les conditions d'accueil dans les commissariats ou les unités de gendarmerie ainsi que sur les conseils reçus. Les réponses au questionnaire peuvent être utilisées dans le cadre d'une grille d'évaluation de l'activité d'un service de sécurité publique (Soullez, 2013).

Exemples de questions-réponses dans les enquêtes de victimation

Pendant les 12 derniers mois, est-ce que vous ou quelqu'un de proche de vous avez été victime d'un délit ?

Pendant les 12 derniers mois, est-ce que vous ou un membre de votre ménage vous êtes fait voler votre voiture ou un autre véhicule motorisé ? Combien de fois avez-vous été victime d'un tel incident ?

Mêmes questions pour les vols de vélo, les cambriolages et tentatives, les pickpockets, les actes de vandalisme, les agressions et menaces, etc.

La victime doit ensuite répondre à une batterie de questions sur la nature et les circonstances précises des derniers incidents, les auteurs et leurs modes opératoires, les préjudices subis, ainsi que la qualité des contacts avec les services de police suite au signalement des faits : accessibilité au téléphone et au commissariat, rapidité d'intervention, temps et effort consacré au traitement de l'affaire, attitude des agents, résultat final de l'intervention policière, conseils fournis, renvoi à d'autres organismes, par exemple d'aide aux victimes.

On peut aussi mentionner l'enquête « victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France » reconduite tous les deux ans auprès d'un échantillon d'une dizaine de milliers de Franciliens par le Conseil régional et administrée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France (IAU-IdF), ainsi que les enquêtes nationales de climat scolaire et de victimation menées par l'Éducation nationale au sein des établissements scolaires (publics et privés sous contrat). Ces dernières enquêtes abordent des questions aussi diverses que la victimation personnelle par les pairs, la victimation par les adultes, le climat scolaire (comprenant le sentiment d'insécurité à l'école, autour de l'école et dans les transports scolaires), les conséquences des victimations subies et leur éventuel traitement par les institutions, la victimation selon le mode de communication (téléphone, SMS, mail, réseaux sociaux...), les comportements (insultes, menaces, bagarres), les vols.

Pour la plupart des faits de victimation remontés, il est demandé sa fréquence, son lieu et/ou la qualité des auteurs (autres élèves, professeurs, autre adulte...).

Les enquêtes sur le sentiment d'insécurité

Le niveau de peur du crime constitue un aspect important de la situation sécuritaire d'un territoire. En effet, les habitants ont besoin de se sentir en sécurité pour pouvoir jouir pleinement de certains droits et libertés fondamentaux, par exemple se déplacer ou utiliser les équipements collectifs mis à leur disposition. Lorsque la population d'un territoire est en proie à un sentiment d'insécurité trop important, elle a tendance à se désapproprier les espaces collectifs (cages d'escalier, parcs publics...), ce qui laisse plus de place aux activités délinquantes pour s'implanter.

Les enquêtes sur le sentiment d'insécurité mesurent différentes dimensions de la peur de la criminalité et des désordres (Roché, 1993). Elles comportent des questions sur la perception de la sécurité comme caractéristique du milieu de vie dans lequel habitent les répondants, ainsi que dans des lieux plus spécifiques tels que le domicile, les espaces publics, les transports en commun, les bars, ou encore les rues. On peut demander à la personne interrogée si elle est préoccupée par l'insécurité ambiante (ou par telle ou telle menace spécifique), quelle est son estimation de la gravité de la situation, si elle pense que celle-ci est en voie d'amélioration ou de dégradation, si elle estime que les problèmes affectant son environnement ont un caractère commun ou inhabituel.

Exemples de questions-réponses sur la préoccupation à l'égard du crime

Votre préoccupation à l'égard du crime a-t-elle augmenté ou diminué au cours des années récentes ? A-t-elle augmenté (ou diminué) un peu ou beaucoup ?

À quelle fréquence vous sentez-vous en insécurité dans votre quartier ? Utilisez une échelle de 1 à 10, 1 signifiant « jamais » et 10 « tout le temps ».

Pensez-vous que votre quartier soit concerné « beaucoup », « assez », « assez-peu » ou « pas du tout » par les problèmes de sécurité suivants ? (Une liste de problèmes est présentée au répondant : nuisances sonores, perturbations telles que les rassemblements dans les halls d'immeuble, présence de débris sur la voie publique, graffitis et dégradations, harcèlement, agressions, conflits avec les voisins, propos racistes, harcèlement des femmes dans la rue, nuisances liées au trafic ou à l'usage de drogues, ivresse publique, voitures abandonnées ou brûlées, vitesse excessive, stationnement gênant, etc.). Pensez-vous que X soit une ville : « très peu sûre », « peu sûre », « assez sûre », « très sûre » ?

En vous basant sur votre propre expérience à X, au cours des 12 derniers mois (veuillez cocher autant de réponses que vous jugez nécessaires) :

	Vous avez été victime	Vous avez été témoin	Vous avez entendu parler	Vous avez appris par les médias	A votre connaissance, il n'y a pas eu
d'agression verbale					
d'agression physique					
de bagarre sur la voie publique					
de chiens agressifs					
de vendeurs de drogue en actions					
de personne en état d'ivresse sur la voie publique					
de situation de mendicité agressive					
d'individu en train de commettre des actes de vandalisme					
de vols					
autre (précisez)					

D'autres questions portent sur l'appréciation du risque d'être soi-même victime. Le répondant est invité à évaluer sa propre exposition à l'égard des menaces criminelles, soit de façon générale, soit en relation avec un certain type d'atteintes (cambriolage, agression...).

Exemples de questions-réponses sur la vulnérabilité ressentie

Vous sentez-vous en sécurité quand vous marchez seul la nuit dans votre quartier ? Diriez-vous que vous vous sentez « très en sécurité », « relativement en sécurité », « relativement en insécurité » ou « très en insécurité ».

Vous sentez-vous en sécurité quand vous êtes seul la nuit dans votre domicile ? (Les réponses proposées sont les mêmes que précédemment).

Quelles sont, selon vous, vos chances de subir un cambriolage au cours des douze mois à venir ? Utilisez une échelle de 1 à 10, 1 signifiant « aucune chance » et 10 « je suis sûr d'être victime ». Même question pour un vol, un vol de voiture, une agression de la part d'un inconnu, une agression de la part d'un proche, un viol, etc.

Votre capacité à vous défendre contre le vol vous paraît-elle : « suffisante », « insuffisante », « je ne sais pas » ? Même question pour l'agression, le cambriolage...

Une troisième dimension mesurée est le degré de préoccupation qu'un environnement non sécuritaire suscite chez le répondant par rapport à d'autres sujets d'inquiétude (sa situation financière, sa propre santé ou celle des proches, son emploi ou celui des proches, le logement, les problèmes environnementaux, etc.).

Exemples de question sur la place de la peur du crime dans la hiérarchie des préoccupations quotidiennes

Parmi ces différents sujets d'inquiétude, quel est celui qui vous préoccupe le plus ? (Une liste de problèmes est présentée au répondant.)

Un quatrième type de questions a trait aux conséquences du sentiment d'insécurité sur la qualité de vie de l'enquêté et aux comportements qu'il adopte pour éviter les situations menaçantes et se prémunir contre les risques perçus : ne pas aller seul à certains endroits à certaines heures, s'équiper d'un système d'alarme, éviter les contacts avec des personnes qu'on ne connaît pas, laisser la lumière allumée quand on s'absente de sa résidence, etc.

Exemples de question sur les comportements induits par le sentiment d'insécurité

Dans quelle mesure, sur une échelle de 1 à 10, votre propre qualité de vie est-elle affectée par la criminalité, où 1 signifie « elle n'a aucun effet » et 10 « elle l'affecte énormément » ?

Y a-t-il des endroits dans le quartier où vous évitez d'aller ? Lesquels ? Pourquoi ? À quels moments de la journée ?

Enfin, on peut recueillir les opinions des répondants sur la capacité des services de police à lutter contre les phénomènes générateurs de sentiment d'insécurité et à rassurer la population. Ces différentes dimensions de la crainte de la criminalité et des désordres sont couvertes de façon inégale dans les différentes enquêtes.

Les enquêtes sur le sentiment d'insécurité connaissent les mêmes limites que tout sondage d'opinion. Quand on tire des conclusions opérationnelles de ce type d'enquête, on ne doit pas perdre de vue que l'insécurité ressentie n'est que faiblement corrélée avec le niveau de la délinquance environnante et avec les risques réels de victimation. Ainsi, la peur du crime est plus intense chez les femmes que chez les hommes et chez les personnes âgées que chez les jeunes. Pourtant, les femmes sont moins victimes d'agressions que les hommes, les adolescents et jeunes adultes sont fortement surreprésentés parmi les victimes d'agressions et de vols. Les personnes âgées, quant à elles, sont nettement sous-représentées parmi les victimes de délits.

Les enquêtes sur la perception de la police

Comme tous les autres services publics, les forces de police sont de plus en plus appelées à se préoccuper du niveau de satisfaction de leurs usagers. Dans un nombre croissant de pays, les organisations policières prennent l'habitude d'utiliser des outils similaires à ceux qu'emploient les organisations commerciales pour mesurer la qualité des services rendus et la satisfaction des clients (McElroy, 1998). Certaines autorités de police vont jusqu'à mettre en place un système de mesure régulière de l'opinion des administrés sur la qualité des prestations policières et leur confiance dans les services de police et de gendarmerie.

Ce que mesurent les enquêtes sur la perception de la police : satisfaction et confiance

Le plus souvent, l'enquête sur la perception d'un service de police prend la forme d'un sondage auprès d'un échantillon représentatif de la population du territoire où opère ce service. Cette méthode est plus adaptée pour mesurer l'opinion des administrés sur les interactions de service (police-secours, accueil physique et téléphonique, prise en charge des plaignants...) que leur perception des interventions coercitives (contrôles routiers, arrestations...). En effet, le caractère volontaire – c'est-à-dire voulu par l'administré qui recherche une assistance – ou involontaire – c'est-à-dire initié par les forces de l'ordre et imposé bon gré mal gré à la cible de leur action – de l'interaction est un déterminant important du niveau de satisfaction.

Tous les répondants, y compris ceux qui n'ont pas eu affaire au service, sont invités à formuler quelques jugements d'ensemble sur celui-ci. On leur demande s'ils en ont « une opinion favorable », s'ils le « respectent », s'ils « approuvent son action », s'ils le considèrent comme « étant efficace », s'ils lui « font confiance », s'ils en « sont satisfaits ». Ces questions sont d'ordre général et ne permettent donc pas de savoir quelles composantes de l'organisation policière et quels aspects de son action le public apprécie ou pas. Elles permettent de produire un indicateur du soutien global dont bénéficie le service de police de la part de la population, qui peut être utilisé pour comparer différents territoires et pour connaître l'évolution dans le temps de l'image du service. Ce soutien global constitue un facteur important de l'efficacité policière, dans la mesure où il influe sur la propension de la population à collaborer avec le service de police, notamment en lui fournissant des informations et en facilitant ses interventions (Maslov, 2016).

Exemples de questions-réponses sur la satisfaction générale ou la confiance

Dans quelle mesure faites-vous confiance au service de police ? Est-ce : une grande confiance, une certaine confiance, peu de confiance, aucune confiance ? (Ou échelle de réponse de 1 à 10).

Dans l'ensemble, quel est votre degré de satisfaction à l'égard des services offerts par le service de police ? Êtes-vous : très satisfait, satisfait, ni satisfait ni insatisfait, insatisfait, très insatisfait ?

Selon vous, en tenant compte de tous les services que la police se doit de fournir, fait-elle : du très bon travail ; du bon travail ; un travail ni bon ni mauvais ; du mauvais travail ; du très mauvais travail ? (Ou échelle de réponse de 1 à 10).

À quel point avez-vous confiance en la police pour lutter efficacement contre la délinquance ? (Échelle de réponse de 1 à 10 : 1 signifiant « pas du tout confiance » et 10 « tout à fait confiance »).

Les deux questions suivantes, tirées des enquêtes sociales européennes (voir Jackson et al., 2011) mesurent plus spécifiquement la légitimité de la police :

Les questions suivantes portent sur votre responsabilité à l'égard de la police. Dans quelle mesure est-ce votre devoir...

- D'appuyer les décisions prises par la police même quand vous n'êtes pas d'accord ?
- De faire ce que la police vous dit même si vous ne comprenez pas ou n'acceptez pas les raisons ?
- De faire ce que la police vous dit même si vous n'aimez pas la façon dont elle vous traite ?

Utilisez une échelle de 1 à 10, 1 signifiant « pas du tout votre devoir » et 10 « tout à fait votre devoir ».

Veuillez indiquer dans quelle mesure vous êtes en accord ou en désaccord avec chacun des énoncés ci-dessous concernant le service de police. Êtes-vous : tout à fait d'accord, d'accord, ni d'accord ni en désaccord, en désaccord, pas du tout d'accord ?

- La police a habituellement la même conception du bien et du mal que moi.
- La police défend des valeurs qui sont importantes pour moi.
- Je soutiens habituellement les actions de la police.

Il est possible de poser des questions plus précises qui demandent au répondant d'indiquer son niveau de satisfaction ou de confiance concernant tel ou tel aspect particulier de l'action policière.

Exemple de questions de satisfaction déclinant différentes dimensions de l'activité d'un service

À votre avis, le travail du service de police est-il très bon, plutôt bon, plutôt mauvais, très mauvais quand il s'agit...

- De faire respecter la loi ?
- De réduire la criminalité ?
- De répondre rapidement aux appels ?
- D'assurer la sécurité des habitants de votre quartier ?
- De traiter les désordres dans la rue ?
- D'assurer une présence visible dans votre voisinage ?
- De maintenir l'ordre lors des manifestations de rue ?
- D'assurer la sécurité routière ?
- De lutter contre la violence à l'égard des femmes ?
- D'informer le public sur la prévention d'actes criminels ?
- De vous donner les informations dont vous avez besoin ?
- D'être à l'écoute de vos préoccupations et de vos besoins en matière de sécurité ?
- De faire preuve de professionnalisme ?
- D'avoir une attitude ouverte invitant à la discussion ?
- D'être facile d'approche et réceptif ?
- D'utiliser la force de manière appropriée ?
- D'être respectueux ?
- De traiter les personnes équitablement quel que soit le groupe auquel elles appartiennent ?
- De faire preuve d'honnêteté ?

On peut aller encore plus loin dans la recherche de précision en posant une série de questions pour évaluer, par exemple, comment les gens perçoivent l'efficacité du service de police à lutter contre différents types de criminalité. Elles peuvent être formulées de la manière suivante :

Selon ce que vous avez entendu ou votre expérience personnelle, dans quelle mesure la police réussit-elle à capturer les contrevenants qui cambriolent des maisons ? Utilisez une échelle de 1 à 10 où 1 signifie « elle n’y réussit pas du tout » et 10 signifie « elle y réussit tout à fait ».

Selon ce que vous avez entendu ou votre expérience personnelle, dans quelle mesure la police parvient-elle à prévenir les crimes violents ? Utilisez une échelle de 1 à 10 où 1 signifie « elle n’y parvient pas du tout » et 10 signifie « elle y parvient tout à fait ».

Une autre approche consiste, pour chaque grand type d’interaction de service et d’interaction coercitive, à demander au répondant s’il en a fait l’expérience. En cas de réponse positive, la personne interrogée doit donner son appréciation sur la façon dont les choses se sont passées et doit faire part de son niveau de satisfaction. On demande par exemple au répondant si les policiers qui ont traité son cas ont été courtois, diligents, professionnels, efficaces, etc.

Exemples de questions sur la satisfaction ressentie à l’égard d’une interaction récente

Au regard de votre plus récent appel au service de police, quel est votre degré de satisfaction à l’égard de la façon dont votre appel a été traité ? Étiez-vous très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait, très insatisfait ?

Entre le temps où l’appel a été fait et l’arrivée de l’agent intervenant sur le lieu, diriez-vous que l’attente a été plus longue que prévue, de la durée prévue ou moins longue que prévue ?

Au regard de la dernière fois où la police s’est rendue à votre domicile ou à votre entreprise, quel est votre degré de satisfaction à l’égard de la façon dont les agents intervenant ont traité la situation à leur arrivée ? Étiez-vous très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait, très insatisfait ?

Au regard de votre plus récente visite à un poste de police, quel est votre degré de satisfaction à l’égard de la façon dont la police a traité votre préoccupation ou votre problème ? Étiez-vous très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait, très insatisfait ?

Au regard de votre plus récent contact avec des policiers dans la rue, quel est votre degré de satisfaction à l’égard de la façon dont la police a fait son travail ? Étiez-vous très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait, très insatisfait ?

Les limites des enquêtes sur la perception de la police

Les enquêtes sur la perception de la police présentent certaines limites.

Les opinions sur l’action policière revêtent nécessairement un caractère subjectif. Certaines personnes ont des prédispositions psychologiques qui les portent à voir systématiquement le bon côté des choses tandis que d’autres sont très difficiles à contenter. D’autre part, tout le monde n’a pas les mêmes attentes à l’égard des prestations policières, donc pas les mêmes motifs d’être satisfait ou déçu, ni les mêmes critères d’appréciation de tel ou tel aspect du travail policier. En outre, les gens sont souvent en état de détresse, de colère ou de frustration au moment où ils ont affaire à la police, ce qui ne les porte pas à se sentir satisfaits de leur expérience.

Par ailleurs, la satisfaction à l’égard d’une prestation et la qualité de celle-ci sont deux choses bien différentes. Une opération peut être conduite de manière parfaitement appropriée et, en même temps, provoquer le mécontentement du citoyen qui y prend part, comme c’est souvent le cas des interactions coercitives. Un administré peut mal percevoir tel ou tel acte accompli par un policier alors que ce dernier ne fait que suivre la procédure. C’est pourquoi un niveau élevé d’insatisfaction ne traduit pas nécessairement une mauvaise qualité de service (Skogan, 1998). L’inverse est aussi vrai. Une large approbation générale des forces de l’ordre n’est pas incompatible avec l’existence de dysfonctionnements dans certains aspects de leur action, par exemple une violence excessive à l’égard des minorités (Sacco, 1998).

La satisfaction est une notion particulièrement ambiguë. Quand un répondant se déclare satisfait ou insatisfait, on ne sait pas s’il s’agit d’un jugement absolu ou d’une appréciation relative, c’est-à-dire fondée sur une comparaison que fait la personne interrogée entre diverses expériences vécues d’interaction avec les services de police, à différents endroits et à différents moments (Bennett, 1998). Le répondant peut se dire mécontent d’une prestation policière parce qu’un aspect spécifique de celle-ci lui a déplu, par exemple un temps d’attente trop long à l’accueil du service. Cela ne signifie pas que l’ensemble du processus de travail était déficient. Dans la mesure où les institutions policières sont des instances de régulation sociale, beaucoup de situations dans lesquelles elles interviennent sont de nature fondamentalement conflictuelle, au sens où il est impossible de trouver une solution qui convienne à tous les intérêts en présence. Par conséquent, l’intervention policière fait nécessairement des mécontents et les points de vue sur sa qualité sont inévitablement divers (Reiner, 1998).

Du reste, la satisfaction ressentie à l’égard des forces de l’ordre est liée à différents facteurs qui sont partiellement ou complètement indépendants de l’action policière (Sacco, 1998), par exemple la perception des politiques de sécurité

(dont le service de police est un acteur parmi d'autres), la confiance générale dans le gouvernement et les institutions publiques, une qualité de vie dégradée, une délinquance en hausse, la couverture médiatique de certains faits divers ou bavures policières, ou encore les préjugés à l'égard de la police du groupe social auquel appartient le répondant (qui peuvent être positifs ou négatifs).

Il est tout aussi difficile d'interpréter la « confiance » que les répondants affirment faire à la police que la « satisfaction » qu'ils disent ressentir à son égard. Lorsqu'une personne déclare avoir confiance dans un service de police, on ne sait pas si elle adresse un satisfecit général à celui-ci et reconnaît son aptitude globale à exercer de façon appropriée ses fonctions de protection de la population ou si, de manière plus concrète, la personne manifeste sa conviction d'être elle-même efficacement protégée par le service contre l'insécurité ambiante (elle estime que la police a la volonté et les moyens de lui procurer une protection effective). La personne peut aussi faire confiance au service parce qu'elle croit que celui-ci partage ses préoccupations et se soucie de ses attentes en matière de sécurité, ou encore parce qu'elle anticipe que les membres du service auront à son égard un comportement respectueux, courtois et équitable si elle a affaire à eux (Stanko et al., 2012 ; Jackson et al., 2011).

D'une manière générale, il apparaît que les citoyens sont souvent capables de former des attentes raisonnables quant aux résultats probables de l'action policière, c'est-à-dire des attentes qui tiennent compte des moyens dont dispose le service et des chances effectives de succès de l'action policière. De ce fait, déclarer que la police « ne peut rien faire pour m'aider » n'exprime pas nécessairement un manque de confiance (Sacco, 1998).

Un autre problème des enquêtes de satisfaction est leur coût. Elles supposent des dépenses qui ne sont pas prévues dans le budget.

Les enquêtes sur la perception de la police sont souvent couplées avec une enquête de victimation ou un sondage sur le sentiment d'insécurité.

L'évaluation managériale d'action spécifique

Dans certaines circonstances, le besoin se manifeste de procéder à l'examen approfondi d'un aspect particulier de l'action de sécurité publique. Cette évaluation spécifique peut porter sur un type d'activité ou de dispositif, sur un instrument ou une modalité de travail, sur une stratégie ou une politique particulière.

Dans ce cas de figure, le processus d'évaluation obéit à une méthode bien précise, qui a été définie pour l'occasion et repose en partie sur des savoirs de sciences sociales. Une étude spécifique est conduite afin de

fabriquer des données qui répondent précisément à l'objectif de connaissance défini par les évaluateurs. En règle générale, ceux-ci cherchent à déterminer dans quelle mesure et comment l'action examinée a été mise en œuvre, si elle a atteint les buts visés (efficacité) et quels effets elle a produit sur l'organisation et son environnement (impact interne et externe). Procéder à une évaluation spécifique implique un coût supplémentaire pour l'organisation et nécessite un délai de réalisation. L'évaluation peut être réalisée par les services qui ont mené l'action (autoévaluation) ou être confiée à des intervenants extérieurs possédant le savoir-faire requis (consultants, chercheurs).

Si ce genre de démarche convient bien au diagnostic d'une activité ou d'un dispositif précis, elle est, en revanche, inadaptée à l'évaluation globale de toute l'action de sécurité publique effectuée par un service, car les tâches réalisées sont bien trop diverses et hétérogènes (Moore et Braga, 2003). Les responsables policiers sont soumis à diverses pressions qui les incitent à afficher des résultats positifs. Si l'on souhaite un haut degré d'objectivité dans l'évaluation, il est préférable de faire appel à des intervenants extérieurs jouissant d'une grande indépendance vis-à-vis des acteurs évalués, par exemple une équipe universitaire.

Les études scientifiques

Les évaluations scientifiques se distinguent par leur inscription dans des démarches plus longues que celles qui sont pratiquées en matière d'évaluations administratives. Elles utilisent des méthodes d'enquête particulièrement systématiques et rigoureuses, à forte dimension qualitative. Cela les distingue des modes d'évaluation présentés ci-avant, qui revêtent au contraire un caractère essentiellement quantitatif. Les évaluations scientifiques sont généralement attentives à restituer la complexité du milieu social dans lequel se déroule l'activité étudiée (contextualisation). Elles s'attachent à saisir avec précision les pratiques réelles des professionnels concernés. Elles ont le souci de rendre compte de la variété des effets générés par l'action policière, que ceux-ci soient positifs ou pervers, souhaités ou inattendus (Tange, 2003). L'indépendance des experts scientifiques vis-à-vis des services de police offre, en principe, certaines garanties d'objectivité des résultats produits. En revanche, ce type d'intervenant a tendance à poursuivre des objectifs de connaissance scientifique qui, dans l'ensemble, coïncident mal avec les préoccupations policières, notamment celle d'obtenir rapidement des solutions concrètes et applicables.

La rigueur scientifique d'une évaluation ne dépend pas du statut des experts qui participent à sa réalisation (universitaires, consultants, membres service de recherche-développement de l'organisation policière, etc.), mais du degré de scientificité que ceux-ci cherchent à atteindre, qui est le plus souvent lié au budget disponible et à leur maîtrise des méthodologies d'évaluation.

Le diagnostic territorial de sécurité

Le Diagnostic territorial de sécurité (DTS) revêt aujourd'hui une importance majeure dans la conduite stratégique de l'action de sécurité publique. C'est pourquoi il apparaît justifié de lui consacrer un chapitre spécifique. La réalisation d'un DTS s'impose dès lors qu'on entreprend de mettre en place une politique de service ou une politique locale de sécurité dans un cadre partenarial. Le DTS aide alors à déterminer quelles sources d'insécurité doivent être traitées en priorité, quelles actions spécifiques doivent être mises en place pour atteindre les objectifs fixés, quelles capacités d'action doivent être améliorées ou renforcées. Le DTS est bien une forme d'évaluation des activités de sécurité publique et de l'environnement au sein duquel elles se déploient, mais il s'agit d'une évaluation qui précède et prépare l'action, d'une évaluation ex ante. Réaliser un DTS suppose de collecter des données variées auprès des différents acteurs nationaux et locaux de la sécurité, puis de procéder à leur analyse pour sélectionner les cibles d'action prioritaires et pour déterminer des stratégies d'intervention adaptées. La méthode du DTS est illustrée par un exemple concret : celui de l'évaluation ex ante de la situation des violences faites aux femmes dans un territoire.

En quoi consiste un diagnostic territorial de sécurité ?

Le DTS est une technique d'aide à l'élaboration de politiques de sécurité publique. Il consiste à faire un tour d'horizon des menaces et des problèmes qui affectent la sécurité dans une certaine zone géographique. Il dresse un état des lieux des facteurs d'insécurité présents sur le territoire et opère un inventaire des vulnérabilités et des besoins de protection. Il se fait l'écho des préoccupations et des attentes de la population en ce qui concerne la délinquance et les désordres. Il passe en revue les capacités et les ressources dont disposent les acteurs locaux pour en améliorer la coordination et assurer une meilleure prise en charge des problèmes identifiés.

Le DTS a été formalisé en France et dans de nombreux pays comparables au cours des années 1980 et 1990. Il est le plus souvent réalisé dans un cadre partenarial, par exemple une stratégie territoriale de sécurité, une convention de coordination entre la police nationale ou la gendarmerie nationale et la police municipale, un comité local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD), ou encore une zone de sécurité prioritaire. Ce cadre collectif, où les municipalités occupent une place centrale, permet de

diversifier les sources de financement et de rassembler plus facilement les données détenues par les différents partenaires. Cela impose néanmoins une contrainte aux participants, qui doivent partager le pilotage de l'évaluation et se concerter à toutes les étapes de la démarche.

Le DTS apporte des éléments de connaissance et indique des pistes de réflexion qui s'avèrent en général d'une grande utilité, non seulement pour l'élaboration ou la réorientation de politiques locales de sécurité associant différents acteurs territoriaux, mais aussi pour le pilotage stratégique des services de sécurité publique. Le DTS constitue, à cet égard, un outil d'aide à la décision grâce auquel les responsables de l'action publique de sécurité peuvent identifier les menaces émergentes, améliorer leur compréhension des problèmes et accroître la pertinence de leurs choix de priorités ou d'affectation des ressources. Le DTS dégage les grandes tendances de l'insécurité, ce qui rend possible une gestion prévisionnelle. De plus, le fait de disposer de diagnostics territoriaux de sécurité facilite le suivi et l'évaluation des politiques mises en œuvre. En effet, à condition d'être actualisé régulièrement, le DTS permet de mesurer l'évolution de la situation sécuritaire du territoire, ce qui est un élément d'appréciation de l'impact des actions menées.

En principe, le DTS doit s'efforcer d'appréhender l'ensemble des problèmes qui génèrent de l'insécurité dans le territoire considéré. C'est pourquoi il s'intéresse à un large éventail de phénomènes, qui inclut les atteintes aux personnes ou aux biens, mais s'étend également aux diverses formes de troubles et de nuisances ayant pour effet de détériorer le cadre de vie des habitants. En même temps, la réalisation d'un DTS offre la possibilité d'approfondir la connaissance de problèmes qui affectent de façon ponctuelle un quartier spécifique ou une catégorie particulière de population, ainsi que d'identifier et de caractériser des risques émergents.

Le développement des DTS s'inscrit dans l'essor des politiques locales de sécurité et de prévention orientées vers le déploiement de stratégies partenariales de résolution de problème. C'est pourquoi la démarche de diagnostic place l'accent sur la production d'une analyse territoriale des risques touchant à la sécurité qui soit partagée par l'ensemble des acteurs concernés au niveau local. L'évaluation vise alors à rapprocher les visions des partenaires concernant les phénomènes nécessitant une prise en charge collective, dans le but de faciliter l'adoption de stratégies intégrées de réponse. La démarche de DTS amène les participants à confronter et à croiser leurs différentes perspectives professionnelles sur les facteurs d'insécurité. Elle les pousse à réfléchir ensemble aux causes et aux conséquences des problèmes identifiés, ainsi qu'à s'entendre sur des objectifs conjoints et des programmes de travail en commun.

Dans ces conditions, la qualité du diagnostic dépend nécessairement du degré d'adhésion à la démarche des différents acteurs locaux, du sérieux avec lequel ils s'y investissent, de leur bonne volonté à partager l'information et à fournir les données nécessaires, de leur ouverture à d'autres points de vue que ceux qui ont cours dans leurs institutions respectives, de leur disposition à coopérer et à se coordonner. Ces prérequis à la réussite du diagnostic ne sont, il est vrai, pas toujours atteints, si bien que les services de police ou de gendarmerie doivent parfois se résoudre à réaliser seuls leur propre DTS avec les moyens du bord. Bien entendu, la police et la gendarmerie comptent parmi les contributeurs les plus importants à toute démarche de DTS, si bien qu'un engagement fort de leur part est indispensable au succès de l'entreprise. Les services de sécurité publique apportent au DTS leur connaissance fine de la délinquance, de ses acteurs et de ses modes opératoires.

Certains territoires (agglomérations, régions) se sont équipés d'un observatoire de l'insécurité et de la tranquillité publique, qui s'occupe de suivre l'évolution des problèmes de sécurité et des atteintes au cadre de vie, ainsi que d'évaluer l'efficacité des réponses institutionnelles. Ces dispositifs rassemblent et analysent des informations provenant d'une diversité de sources (police nationale, gendarmerie, bailleurs, éducation nationale, transporteurs en commun, police municipale, services de la mairie...). Certains de ces observatoires sont susceptibles d'appuyer les acteurs locaux qui s'engagent dans un DTS. Ils peuvent par exemple les aider à concevoir des questionnaires de sondage qui soient adaptés aux spécificités du territoire. Ils peuvent aussi accompagner les participants au moment d'analyser les données récoltées et de réfléchir aux stratégies d'action à mettre en place. Un appui peut aussi être trouvé auprès de certaines associations (tel le Forum français de la sécurité urbaine) ou certains cabinets de consultants.

Sur quelles informations se fonde un DTS ?

Le DTS vise à alimenter une réflexion collective sur les relations qui existent entre les difficultés sociales qui touchent un territoire, les problèmes de sécurité qui s'y manifestent et les réponses institutionnelles en termes de répression et de prévention. C'est pourquoi il rassemble des données issues des différents acteurs impliqués, à des degrés divers, dans la gestion de l'insécurité ou des conditions qui lui permettent de prospérer.

L'examen des statistiques sociodémographiques permet de caractériser économiquement et socialement la population et, à travers cette analyse, de connaître l'ampleur des dynamiques de précarisation et d'exclusion, ainsi que d'identifier les facteurs criminogènes auxquels le territoire est confronté. Les principales données à

prendre en considération sont la pyramide des âges de la population, son taux de rotation, le revenu moyen par habitant, le niveau de diplômes, les taux de chômage, d'emploi et de pauvreté, le nombre de bénéficiaires des minima sociaux, les taux de familles monoparentales et nombreuses, le taux de logements sociaux. Revêtent également un intérêt à cet égard les informations sur la qualité de certaines infrastructures publiques (écoles, centres sociaux, de loisir et de santé...), la situation du mal-logement, la desserte des zones sensibles par les transports en commun, l'état des commerces dans les quartiers défavorisés, etc.

L'étude des indicateurs de sécurité publique constitue, bien évidemment, une étape incontournable du DTS. Faire un tour d'horizon des statistiques officielles permet de dresser un tableau général des formes et de l'intensité de la délinquance constatée par les services de police et de gendarmerie. Certains chiffres de l'état 4001 méritent une attention particulière, car les variations qu'ils enregistrent reflètent effectivement l'évolution des risques de victimation encourus par les habitants du territoire. Les chiffres relatifs aux coups et blessures volontaires, aux atteintes sexuelles, aux violences intrafamiliales, aux vols avec violence, ou encore aux menaces et insultes donnent une image du niveau de menace contre les personnes. Les chiffres qui se rapportent aux vols, aux cambriolages, aux vols de véhicules, aux vols dans les véhicules et aux destructions et dégradations fournissent une estimation du degré de sécurité des biens. Ces statistiques doivent être examinées sur au moins 5 ans.

Il peut aussi être intéressant de consulter les statistiques judiciaires, notamment pour mieux cerner les caractéristiques de la délinquance des mineurs, ainsi que pour avoir une idée de l'efficacité de la chaîne pénale dans la zone.

Il convient de prendre garde au fait que ces catégories statistiques peuvent englober des phénomènes de natures diverses : par exemple un feu de voiture peut être la manifestation d'une violence urbaine à caractère expressif, d'une tentative de frauder les assurances, ou encore de la volonté d'un groupe criminel de renforcer son contrôle sur le quartier en intimidant les habitants (Klockars, 1999). Déterminer la nature exacte des phénomènes que recouvrent les chiffres demande souvent de plus amples investigations.

Le DTS confronte ces statistiques officielles de la criminalité avec d'autres sources d'information. En effet, les délits qui apparaissent dans l'état 4001 ne constituent qu'un aspect de l'insécurité. Celle-ci se manifeste également par divers désordres, incivilités et dégradations dont les taux de délinquance ne rendent pas compte (Kelling, 1999).

Les services de police peuvent avoir informatisé les registres de main courante, ce qui est le cas de la police nationale depuis les années 2000. Ainsi, les données

contenues dans la MCI sont autant de sources d'information exploitables pour un DTS (Ocqueteau, 2006). Elles permettent d'enrichir la compréhension de la criminalité locale en apportant des éléments sur la temporalité des incidents. Elles donnent matière à alimenter la réflexion sur d'autres types de troubles, tels que les atteintes à la tranquillité publique ayant nécessité l'intervention de la police, les problèmes de sécurité routière, ou encore les menaces contre l'ordre public. Toutefois, seulement une petite partie des incivilités est connue des services de police sous forme de mentions dans la main courante. La majorité du recueil d'informations sur les incidents est effectuée par les gestionnaires d'espace eux-mêmes.

Des données reflétant les troubles mineurs de la tranquillité publique et les atteintes au cadre de vie peuvent être trouvées auprès des établissements scolaires (nombre d'élèves sanctionnés par le conseil de discipline, chiffres de l'absentéisme scolaire...), auprès des organismes logeurs (taux de vacance des logements en location, insultes contre les gardiens d'immeuble et agents d'entretien, dégradations des parties communes...), auprès des transporteurs en commun (agressions verbales de chauffeurs et de voyageurs, dégradations de matériel à l'intérieur et à l'extérieur des véhicules...), auprès des services sanitaires (données relatives aux abus de substances psychoactives et aux addictions...) ou encore auprès des mairies (comptes rendus des comités partenariaux dédiés à la prévention de la délinquance, troubles signalés au maire, incidents constatés par les services territoriaux tels que la police municipale, les médiateurs sociaux ou les agents de voirie).

Lorsque les données statistiques sont disponibles sous une forme numérique, il est possible d'en réaliser une analyse cartographique. Celle-ci permet notamment d'identifier les lieux et les moments où se concentrent les incidents, ainsi que de mieux cerner les pratiques de mobilité des auteurs d'infractions, ainsi que celles des victimes.

Un aspect important du travail de diagnostic consiste à recueillir les préoccupations et les demandes des habitants et partenaires concernant les atteintes à la sécurité et à la tranquillité (Ferret et Ocqueteau, 1998). Par la même occasion, on demande à ces différents acteurs locaux d'exprimer leur opinion au sujet de l'action de sécurité publique. Différentes méthodes d'enquête peuvent être employées à cet effet.

Tout d'abord, l'état des relations police-population peut être estimé au moyen d'indicateurs tels que les taux de signalement de certains délits, la quantité et la nature des appels (17), l'étude des messages de doléances adressées au service, l'examen des comptes rendus des cellules de veille et réunions de quartier, la propension des habitants à fournir des renseignements aux forces de l'ordre et à coopérer avec elles, ou encore le nombre de dossiers pour injures et violences contre dépositaires de la force publique et celui des signalements et plaintes contre les services de police ou de gendarmerie.

Un moyen peu coûteux d'avoir un aperçu des perceptions et des besoins de protection des administrés est d'interroger à ce sujet les personnels de terrain d'acteurs institutionnels bien implantés sur le territoire. Puisque ces agents de première ligne travaillent au contact de différents publics, ils peuvent dans une certaine mesure en relayer les opinions et les attentes. On peut aussi examiner les courriers de doléances et pétitions que reçoivent ces mêmes administrations à propos de problèmes de sécurité.

Liste des agents de première ligne susceptibles d'apporter des informations sur les besoins de la population

Cercle des agents de l'État : police nationale ou gendarmerie nationale, délégués du préfet, personnel judiciaire (parquet, PJJ), Éducation nationale, personnel hospitalier, pompiers.

Cercle des agents de la ville et du département : élus locaux, coordinateurs de CLSPD, responsables des antennes de quartier, employés de mairie de tous types, animateurs, médiateurs, missions locales, prévention spécialisée, services sociaux, police municipale.

Cercle des agents des associations : locataires et résidents, parents d'élèves, secteur sportif, culturel et des loisirs, sociales et sanitaires, caritatives, prévention de la toxicomanie, commerçants et entrepreneurs, protection sociale, aide aux victimes, troisième âge.

Cercle des agents sociaux-économiques : commerçants et entrepreneurs, bailleurs, transporteurs.

Si on dispose de ressources suffisantes, on peut réaliser, à l'échelle locale, un sondage qui porte tout à la fois sur la victimation, sur le sentiment d'insécurité et sur les niveaux de confiance et de satisfaction dans les institutions responsables du maintien de la sécurité. On peut aussi réaliser, sur ces mêmes questions, des entretiens semi-directifs et organiser des groupes de discussion avec certains représentants de la population. Ces dernières méthodes sont incontestablement plus fiables que les précédentes, mais elles sont aussi plus lourdes, compliquées et coûteuses à mettre en œuvre.

Enfin, le bilan des réponses institutionnelles à l'insécurité est réalisé au moyen d'entretiens semi-directifs avec des responsables et des agents de première ligne appartenant aux différentes organisations concernées. Ces interviews doivent répondre à un double objectif. D'une part, elles doivent faire le point sur les activités et politiques mises en œuvre jusque-là par chaque intervenant. D'autre part, elles doivent recueillir le point de vue de chacun sur les problèmes de sécurité rencontrés au quo-

tidien et sur les vulnérabilités nécessitant des mesures de protection ou prévention. L'enjeu est ici de déterminer si les politiques et pratiques existantes sont efficaces et adaptées à la situation locale.

L'analyse et l'exploitation des données dans le cadre d'un DTS

La démarche de DTS ne se limite pas à rassembler et à mettre en forme un large éventail de données sur les problèmes locaux de sécurité. Elle s'attache également à interpréter l'information recueillie de manière à fournir aux acteurs concernés des indications utiles au pilotage. À partir d'une analyse croisée des données obtenues, le DTS s'applique à mettre en évidence les grandes tendances et, en même temps, à approfondir certains thèmes jugés prioritaires.

Le DTS remplit en effet une double fonction de panorama de la délinquance et des désordres dans un territoire et d'analyse plus détaillée des problèmes les plus aigus.

Le balayage systématique de l'environnement sécuritaire qu'opère le DTS permet d'identifier les problèmes de sécurité nécessitant une plus forte mobilisation des acteurs locaux, ainsi que les « points chauds » où existe une concentration géographique des délits et des désordres. Autrement dit, le DTS place le projecteur sur certains phénomènes appelant une intervention renforcée et sur certaines portions du territoire où les difficultés s'accumulent.

L'étape suivante consiste bien évidemment à examiner plus avant les problèmes mis en lumière par la phase de balayage. Chacun d'entre eux doit faire l'objet d'une analyse spécifique visant à en déterminer l'origine, à en estimer l'impact, à en appréhender les facteurs d'aggravation ou d'atténuation, à en anticiper les évolutions possibles. Ce travail de « profilage » du problème doit retracer les chaînes d'événements et les processus sociaux qui ont conduit à ce que la situation se dégrade. En même temps, l'analyse doit suggérer les leviers et modes d'action qui ont les plus grandes chances d'être efficaces pour résoudre le problème. La phase d'analyse d'un DTS implique de collecter des données supplémentaires, de s'informer sur les bonnes pratiques de traitement des problèmes ciblés et de faire l'inventaire des partenaires et des ressources localement disponibles pour mettre en place des programmes d'action adaptés.

Quant à la partie « bilan des réponses institutionnelles » du DTS, elle est utile aux responsables dans la mesure où elle leur indique les forces et les lacunes des actions déjà engagées. Les décideurs peuvent alors envisager des pistes d'amélioration et définir les axes d'effort à dévelop-

per, notamment en matière de coopération et de coordination interadministratives.

En somme, le DTS permet aux responsables policiers en même temps qu'aux autres décideurs locaux (élus, cadres des administrations territoriales et nationales, responsables associatifs) de mieux réfléchir à ce qu'ils peuvent faire pour améliorer la situation sécuritaire du territoire, seuls ou en coopération avec leurs partenaires extérieurs. Par le partage des informations et la confrontation des points de vue, le DTS permet de construire une appréciation partagée des risques et des menaces, en même temps que des forces et des faiblesses des dispositifs de sécurité, ainsi qu'une convergence sur les réponses à apporter. Les résultats des DTS peuvent être utilisés par les services de police et de gendarmerie pour construire leur tableau de bord opérationnel.

La finalité ultime du DTS est l'élaboration d'une stratégie territoriale de sécurité. Celle-ci doit comporter quelques orientations prioritaires, dont chacune est déclinée en une série d'objectifs opérationnels, auxquels sont associés des programmes d'action. Chaque action doit être soigneusement décrite dans une fiche, qui en rappelle les résultats attendus, les participants, les modalités de pilotage et de mise en œuvre, la répartition des tâches, les moyens et les échéances. La stratégie et les programmes d'action doivent être conçus en associant toutes les parties prenantes et en collectant les attentes de la population. Les objectifs opérationnels indiquent les résultats que l'on veut atteindre pour chacun des grands axes stratégiques au terme de la période retenue. Le seul moyen de déterminer dans quelle mesure les actions planifiées ont rempli leurs buts est de prévoir, pour chacune d'entre elles, un dispositif d'évaluation adapté (qui peut lui-même faire l'objet d'une fiche-action).

Exemple concret : diagnostiquer les violences faites aux femmes dans un territoire

Les violences faites aux femmes constituent un problème de sécurité d'ampleur nationale qui concerne tous les territoires et tous les milieux sociaux. C'est pourquoi ce phénomène doit faire l'objet d'une attention toute particulière lors de la réalisation d'un diagnostic territorial de sécurité.

Chaque année en France, environ 225 000 femmes de 18 à 75 ans sont victimes de violences physiques ou sexuelles commises par leur actuel ou ancien partenaire intime, dont trois quarts d'entre elles déclarent avoir subi des faits répétés. Parmi elles, seule une sur cinq dit avoir déposé plainte (selon les enquêtes Cadre de vie et

sécurité de l'INSEE et l'ONDRP). En 2016, 123 femmes ont été tuées dans le contexte de violences intrafamiliales.

Tous les ans en moyenne, 84 000 femmes sont victimes de viol ou de tentative de viol qui, dans 45 % des cas, sont perpétrés par leur conjoint ou ex-conjoint. Seules 10 % d'entre elles portent plainte. Près de 15 % des femmes subissent des violences sexuelles au cours de leur vie. Celles-ci revêtent des formes variées : viol, agression sexuelle, mariage forcé, mutilations sexuelles, violences verbales et psychologiques, propos humiliants, contrôle des dépenses ou privation de biens, harcèlement en ligne, en milieu scolaire, au travail, dans les transports en commun, dans les lieux publics, insultes à caractère sexiste, etc. La spécificité des violences faites aux femmes réside dans la gravité et la multiplicité des conséquences qu'elles ont sur la vie des victimes (impacts sur la santé, la vie sociale et professionnelle, isolement...), mais aussi sur celles de leurs enfants quand ils sont témoins de violences conjugales (ces données sont disponibles sur le site stop-violences-femmes.gouv.fr).

Tout DTS doit s'efforcer de dresser un état des lieux de la situation des violences faites aux femmes et des besoins du territoire en matière de prise en charge, de prévention et de répression. La démarche consiste à rassembler les données existantes et à produire celles qui sont manquantes. Ce travail de recueil et d'analyse a pour but de révéler l'ampleur des violences et leur évolution, de comprendre les mécanismes et caractéristiques des agressions pour mieux lutter contre elles, de mieux cerner les profils et parcours de vie des victimes pour améliorer leur repérage, de connaître les démarches et besoins des victimes afin d'adapter leur accompagnement (MIPROF, 2016).

Le diagnostic doit être particulièrement attentif à la situation des publics les plus vulnérables, à savoir les adolescentes et jeunes femmes (outre le fait qu'elles sont particulièrement exposées à la violence sexuelle, elles sont de plus en plus confrontées au harcèlement en ligne), les femmes enceintes, les femmes handicapées, les femmes migrantes, les femmes prostituées (qui sont fortement exposées aux violences physiques).

Les informations nécessaires à la réalisation de l'état des lieux sont collectées auprès des principaux partenaires impliqués dans la lutte contre les violences faites aux femmes sur le territoire : direction départementale de la sécurité publique, groupement de gendarmerie, tribunaux, sapeurs-pompiers, services sociaux territoriaux, associations spécialisées, établissements publics de soin (services d'urgence, unités médico-judiciaires...) et professionnels de santé. Le but de cette étape de collecte est de réunir l'ensemble des statistiques, données, enquêtes et études disponibles.

L'information ainsi rassemblée peut notamment être exploitée pour réaliser un tableau de bord des vio-

lences faites aux femmes, dont les indicateurs doivent être définis en fonction des axes de travail qui ont été choisis par le réseau de partenaires. Quelques indicateurs possibles sont :

- le nombre de décès liés aux violences conjugales ayant eu lieu sur le territoire, le nombre de femmes fréquentant les différentes structures associatives d'aide aux victimes ;
- le nombre d'appels 3919 « Violences Femmes Infos » ;
- les données des services de police et de gendarmerie, telles que le nombre de plaintes pour violences au sein du couple et pour violences sexuelles déposées par des femmes (en gardant à l'esprit que leur augmentation ne traduit pas nécessairement une hausse du phénomène, mais peut aussi être la conséquence d'une amélioration de l'accessibilité des dispositifs et d'un accroissement de la part des victimes déclarant les faits) ;
- le nombre de signalements par les médecins généralistes exerçant en libéral, les urgentistes dans les hôpitaux et les gynécologues-obstétriciens ;
- le bilan d'activité du référent départemental pour les femmes victimes de violence au sein du couple ;
- les données quantitatives (nombre de femmes accueillies ou accompagnées, nombre de prestations délivrées...) et qualitatives des structures recevant des victimes, telles que les intervenantes sociales en commissariat et en gendarmerie, les dispositifs d'accueil de jour, les « Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation », les associations d'aide aux victimes, les hébergements d'urgence, les services sociaux municipaux et départementaux, etc.
- les comptes rendus de marches exploratoires de femmes (dispositif développé sous l'égide des services ministériels en charge des droits des femmes et de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires, pour aider les femmes à se réapproprier les espaces publics et pour y renforcer leur sécurité).

Quand l'information disponible ne suffit pas, on peut envisager de mettre en place des études sur des problèmes spécifiques. Celles-ci peuvent être réalisées par un ou plusieurs partenaires du réseau (dont le service de police ou de gendarmerie), par des équipes universitaires, ou encore dans le cadre de mémoires ou de thèses réalisés par des étudiants.

Le diagnostic doit aussi dresser un bilan des actions menées par les différents acteurs compétents. On doit notamment évaluer le fonctionnement, la mobilisation et l'efficacité des structures de partenariat entre les services des collectivités territoriales (services sociaux, PMI, centres médico-sociaux, élus locaux, police muni-

cipale, transporteurs en commun...), les services territoriaux de l'État (préfecture, police, gendarmerie, justice, éducation nationale, santé...) et l'ensemble des acteurs intervenant auprès des femmes victimes de violences (professionnels, associations, accueil d'urgence, bailleurs sociaux...).

Les principaux points à examiner sont le pilotage effectué par les autorités administratives et judiciaires, le plan départemental de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes, l'Observatoire territorial des violences faites aux femmes, le travail d'animation de réseau et de coordination de proximité réalisé par le délégué départemental aux droits des femmes et par le référent départemental pour les femmes victimes de violence au sein du couple, le niveau de qualité et de pérennité des collaborations entre les professionnels travaillant sur le territoire. Pour mesurer ce dernier point, on vérifie l'existence d'annuaires des structures spécialisées, de protocoles de coopération interadministratifs et interservices (par exemple un « protocole plaintes » entre le service de police/gendarmerie et le parquet), de rencontres régulières entre les membres du réseau, de fiches action pour le travail partenarial, d'une offre de formation suffisante et adaptée, de référents thématiques dans les principaux services concernés, de procédures de signalement et d'alerte, etc.

Les critères d'efficacité de l'action partenariale sont :

- le fait d'apporter une réponse sociale ou pénale à toute violence déclarée ou constatée;
- le degré de continuité et de coordination dans la prise en charge des victimes autant que des auteurs;
- l'amélioration du taux de détection et signalement des violences faites aux femmes par une meilleure capacité des professionnels à repérer les cas et l'incitation des victimes à déposer plainte;
- le partage d'informations au sein du réseau (dans le respect des règles de confidentialité);
- la mise en place de stratégies et projets collectifs, bénéficiant de cofinancements.

Le diagnostic doit recenser les structures et dispositifs existants, les ressources disponibles, les outils et contacts utiles dans le but de diffuser cette information le plus largement possible auprès des professionnels et du public.

L'évaluation d'action spécifique pour mesurer quoi ?

Le travail policier comporte une grande variété d'activités, dispositifs, projets et stratégies spécifiques, dont la mise en œuvre est susceptible d'influer sur l'état de l'insécurité dans le territoire et sur la qualité des relations police-population. On peut mentionner, sans être exhaustif, les contrôles d'identité et routiers, l'accueil dans les commissariats et brigades de gendarmerie, la réponse aux appels téléphoniques, la prise de plainte, les patrouilles pédestres, les interventions de police-secours, le recueil du renseignement, les rencontres avec les partenaires institutionnels, la participation aux réunions publiques, les interventions pédagogiques dans les établissements scolaires, la délivrance de conseils en prévention situationnelle, les opérations tranquillité vacances et seniors, les dispositifs de vigilance citoyenne, les délégués à la cohésion police-population, les brigades de contact, le traitement d'un certain type de désordre dans le cadre d'une zone de sécurité prioritaire (par exemple les rassemblements dans les halls d'immeuble), etc. Chacun de ces dispositifs ou activités peut faire l'objet d'une démarche évaluative.

L'évaluation d'une action spécifique s'intéresse à la fois à la prestation des acteurs chargés de la mise en œuvre et aux résultats de cette prestation. Elle fait le bilan du travail qui a été réellement accompli dans le cadre de l'action et, en même temps, elle s'efforce d'identifier et de mesurer les effets que ce travail a produits sur l'environnement d'intervention. L'évaluation vérifie si les opérations prévues ont bien été réalisées dans les quantités et délais programmés (effectivité de la mise en œuvre), si elles ont été effectuées de manière appropriée (qualité de service), si elles ont atteint leurs objectifs (efficacité) et, enfin, si elles ont eu des effets positifs ou négatifs sur les services de police ou de gendarmerie impliqués (impact interne).

L'effectivité de la mise en œuvre

Il est primordial, lorsqu'on évalue une activité ou un dispositif de sécurité publique, d'examiner avec précision la manière dont les choses ont été mises en œuvre. À défaut, on risque d'imputer les effets constatés à des dispositions qui n'ont pas été réellement appliquées. En effet, ceux qui devaient mettre l'action en pratique peuvent ne pas avoir respecté les consignes données et peuvent avoir conservé leurs manières de faire antérieures (Ferret, 2003). À cet égard, il convient de rappeler qu'il existe toujours un écart plus ou moins important

entre un programme d'action et sa mise en application sur le terrain. Connaître l'étendue de cet inévitable décalage est nécessaire à la production d'une évaluation fiable sur l'activité examinée (Faget, 1998).

Il n'est pas rare que les évaluateurs d'une action de sécurité publique rencontrent des difficultés à savoir avec précision ce qui a été effectivement accompli par les personnels de terrain. L'examen des indicateurs d'activité et des rapports d'opération donne une vision partielle de la façon dont les agents impliqués se sont comportés. Toutefois, dans un service de police ou de gendarmerie comme dans n'importe quelle autre organisation, les comptes rendus réalisés à l'intention de la hiérarchie ne reflètent pas toujours avec fidélité ce qui s'est réellement produit dans les situations de travail. C'est pourquoi il peut s'avérer nécessaire, quand on souhaite évaluer l'effectivité d'une action, de procéder à l'observation directe des pratiques de terrain ou, tout au moins, de vérifier si l'image qui ressort des données internes correspond à la perception des acteurs extérieurs qui interagissent avec le service.

La qualité de service

Faire un bon travail de sécurité publique, ce n'est pas seulement obtenir des résultats satisfaisants compte tenu des moyens mis en œuvre, c'est aussi, et peut-être surtout, accomplir ce travail de façon convenable (Sparrow, 2015). Par conséquent, l'évaluation d'une prestation policière doit examiner avec soin la manière dont celle-ci a été réalisée ou, pour le dire autrement, doit s'assurer que la « qualité de service » a été satisfaisante (Reiner, 1998).

L'aspect le plus important de la qualité de service réside dans la manière dont les policiers et les gendarmes gèrent leurs interactions avec les membres de la population. L'action de sécurité publique comporte de nombreuses occasions d'interagir avec les administrés. Ceux-ci peuvent avoir affaire aux services de police ou de gendarmerie en tant que victime, témoin, suspect, cible d'un contrôle, bénéficiaire d'une prestation spécifique, ou encore demandeur ou fournisseur d'informations.

La qualité de service est un des principaux déterminants de la confiance qu'accorde la population à un service de police ou de gendarmerie. Chaque fois qu'un contact se déroule mal, le service perd une parcelle de sa légitimité aux yeux du public et, inversement, chaque fois qu'une interaction se passe bien, il voit son crédit augmenter.

Les administrés accordent plus d'importance à la qualité de service qu'aux taux de criminalité ou à la densité des patrouilles qui sillonnent le territoire. Plus les habitants sont satisfaits de la qualité du travail policier, plus ils sont disposés à faire appel au service, à lui fournir des renseignements et à coopérer avec lui, ce qui a pour résultat d'accroître l'efficacité policière dans tous les domaines (Moore et Braga, 2003). C'est pourquoi la police et la gendarmerie ont tout intérêt à évaluer régulièrement et rigoureusement la qualité des pratiques relationnelles que leurs personnels mettent en œuvre.

À cet égard, il convient de distinguer deux grands types d'interactions entre agents des forces de l'ordre et membres du public. Le premier type comprend les contacts qui sont initiés volontairement par les administrés lorsqu'ils ont recours aux prestations dispensées par les services de sécurité publique. Ce type de contact peut être qualifié « d'interaction de service ». Le deuxième type inclut les contacts que les détenteurs de l'autorité publique imposent à des individus ciblés dans le cadre des missions policières de contrôle du respect de la loi, de maintien de l'ordre ou de répression de la délinquance. Ces contacts non voulus par les personnes visées constituent des « interactions coercitives ». Les deux types d'interactions s'évaluent différemment.

Il est impossible d'apprécier la qualité d'une activité de sécurité publique au moyen d'indicateurs simples. Les statistiques communément utilisées pour le suivi d'activité d'un service sont d'une utilité limitée à cet égard, car elles mesurent essentiellement la quantité de moyens engagés. Il est possible de demander aux policiers ou gendarmes d'évaluer eux-mêmes la qualité du travail qu'ils fournissent, mais les appréciations ainsi recueillies comportent évidemment des biais importants (Tange, 2003).

Qualité des interactions de service et satisfaction des usagers

Les principales dimensions de la qualité des interactions de service sont :

- le professionnalisme ;
- la recherche de solutions globales et durables aux problèmes de sécurité ;
- l'adaptation du service aux besoins de sécurité de la population (adéquation des horaires de présence sur la voie publique, de l'accueil physique et téléphonique, de l'aide aux victimes, de la prise en charge des publics les plus vulnérables et les plus sensibles, etc.) ;
- le caractère raisonnable des délais d'action ;
- la courtoisie, la civilité ;

- la capacité à choisir le mode d'intervention ou la procédure la plus adaptée pour traiter chaque situation spécifique (le discernement, le jugement) ;

- l'aptitude à montrer que l'on se sent concerné par les demandes des requérants et que l'on fait des efforts pour y répondre (visibilité, diligence), la capacité à apporter des solutions concrètes qui donnent satisfaction ;

- la pédagogie à l'égard des usagers, le souci de les informer et de les conseiller (Longworthy, 1999 ; Skogan, 1999 ; Moore et Poethig, 1999).

Il existe différentes méthodes pour évaluer la qualité des interactions de service, dont toutes constituent des procédés classiques de mesure de la « satisfaction-client » ou de la « satisfaction-usager ».

En premier lieu, on peut passer en revue une série d'indicateurs d'activité qui donnent une image approximative des efforts du service pour délivrer des prestations de qualité. Parmi ces indicateurs, figurent bien évidemment les statistiques portant sur les délais d'action et sur les temps de traitement des demandes : temps d'attente au téléphone lors d'un appel d'urgence, délai d'arrivée de la patrouille de police-secours, etc. On peut aussi s'intéresser aux témoignages de satisfaction ou de mécontentement qu'expriment, oralement ou par écrit, différents acteurs locaux qui côtoient régulièrement le service de police ou de gendarmerie (partenaires, administrés, presse locale...).

Une deuxième méthode consiste à analyser la politique du service en matière d'amélioration et de contrôle de la qualité des prestations rendues. Pour ce faire, on procède à l'inventaire et à l'analyse des directives (notes de service, d'objectifs et d'organisation, instructions, rappels, fiches réflexes et de postes, comptes rendus de réunion de direction, contenu du site intranet, etc.) que les échelons de direction et de commandement produisent à ce sujet. On peut aussi décompter les réunions et les formations consacrées à cette question. D'autres mesures que peuvent prendre les dirigeants pour améliorer la qualité de service sont la mise en place d'initiatives spécifiques en la matière, la désignation de responsables ou de référents chargés d'animer celles-ci, l'affectation de moyens à ce type de projet, l'adoption d'outils de pilotage et de contrôle de la qualité (études thématiques, plans d'action, tableaux de bord, comités de suivi et autres réunions dédiées, bilans...) et, enfin, une politique d'évaluation professionnelle qui récompense la qualité du travail accompli (témoignages de satisfaction, gratifications...) et sanctionne les manquements (rappels à la règle, sanctions disciplinaires...).

En troisième lieu, on peut mener des enquêtes par sondage auprès des usagers qui comportent des questions sur la satisfaction à l'égard des prestations reçues. Il en existe deux types.

L'un s'adresse à un échantillon représentatif de tous les habitants d'un territoire. Il demande aux personnes interrogées de porter un jugement global sur l'ensemble des prestations délivrées ou de se prononcer séparément sur chacun des services qui sont mentionnés dans une liste. La principale limite de ce type d'enquête réside dans le fait que certains répondants – en proportion variable – donnent leur avis sur des prestations policières qu'ils n'ont pas eux-mêmes eu l'occasion d'expérimenter. Leur opinion se base sur ce qu'ils ont appris dans les médias ou via des conversations avec d'autres personnes. Néanmoins, ce genre d'outil permet au service de police et de gendarmerie de mieux connaître le profil de ses usagers et de savoir lesquelles de ses prestations sont bien ou mal perçues par la population.

Exemples de questions-réponses sur la satisfaction générale

Sur une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « très insatisfait » et 5 signifie « très satisfait », veuillez indiquer votre degré de satisfaction à l'égard des services offerts par le service de police (ou l'unité de gendarmerie).

La qualité des services fournis par le service de police (ou l'unité de gendarmerie) s'est-elle améliorée, est-elle demeurée la même ou s'est-elle détériorée au cours des dernières années ?

Êtes-vous « tout à fait d'accord », « plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord » ou « pas du tout d'accord » avec les affirmations suivantes ?

- La présence des policiers dans mon quartier est convenable.
- Je suis satisfait de la manière dont j'ai été traité lors de mon contact le plus récent avec la police.

L'autre type d'enquête cible uniquement les bénéficiaires de telle ou telle catégorie de prestation policière, dans le but de recueillir leur opinion sur le service reçu (MacElroy, 1998). La principale difficulté réside ici dans le fait que beaucoup de requérants sont des victimes, donc se trouvent en situation de détresse émotionnelle quand ils font appel au service. C'est pourquoi la méthode consiste à laisser passer un délai de plusieurs semaines, puis à reprendre contact avec l'utilisateur pour lui proposer de répondre à une série de questions (Klockars, 1999). Celles-ci visent à cerner avec précision ses motifs de satisfaction ou d'insatisfaction. Par exemple, lorsque l'appel au service concerne un cambriolage, on demande à la victime si des agents se sont rendus chez elle, s'ils l'ont écoutée et traitée avec courtoisie, s'ils ont manifesté de l'intérêt pour son affaire et se sont comportés avec professionnalisme, s'ils ont pris la peine de lui expliquer leur action et de la conseiller, si elle a été informée des résultats des investigations, si les délais d'attente aux différents stades du processus ont été convenables, etc. Ce genre d'enquête peut revêtir différentes formes : boîtes à sug-

gestions et doléances dans les locaux où s'opère l'accueil du public, remise d'un questionnaire à l'issue de l'interaction, sondage administré par voie postale, téléphonique ou électronique, entretiens semi-directifs administrés par téléphone ou en face-à-face.

Une quatrième méthode d'évaluation de la qualité des services fournis est la réalisation de campagnes de *testing*. Dans cette technique, l'évaluateur se fait passer pour un usager, par exemple un requérant téléphonique ou un plaignant se présentant à l'accueil, afin d'observer directement, à l'insu du service, la manière dont celui-ci traite un certain type de cas.

Qualité des interactions coercitives et traitement équitable

Les policiers et les gendarmes ont le mandat de recourir à la force lorsque cela est nécessaire pour atteindre les objectifs de leur travail. Ils ont la possibilité de contraindre physiquement les administrés qui refusent de se soumettre à leurs injonctions. Bien évidemment, ce genre d'interaction ne vise pas à satisfaire l'individu ciblé par l'intervention policière. Dans ce genre de situations, la qualité de service revêt un tout autre enjeu : celui de maintenir la légitimité de l'institution policière en dépit des désagréments infligés aux personnes sur lesquelles elle exerce une contrainte (Maguire et Johnson, 2010). Cela suppose que l'emploi de la force et des pouvoirs discrétionnaires soit effectué :

- à bon escient, de manière adéquate et proportionnée (l'action doit être adaptée à la situation du point de vue des modalités techniques d'intervention);
- avec humanité et retenue, en limitant la coercition au minimum indispensable;
- dans le respect des droits fondamentaux et de la déontologie, avec professionnalisme et honnêteté;
- de manière juste et équitable (l'action doit être appropriée en termes de justesse morale);
- en ayant le souci de donner un minimum d'explications aux individus qui font l'objet d'une contrainte.

Un autre aspect important de la qualité des interactions coercitives réside dans la volonté d'appliquer un traitement identique à l'égard des différentes catégories de population (Reiner, 1998). Celles-ci doivent se sentir égales face à l'action policière et ne pas avoir l'impression de subir une forme ou une autre de discrimination (par exemple fondée sur le sexe, l'âge, la profession, l'appartenance à une minorité, ou encore le fait d'habiter un quartier défavorisé). Plus une population met en doute l'impartialité et l'équité des forces de l'ordre, plus les attitudes de mépris de la loi et de non-respect

des autorités y sont répandues, et plus elle réagit avec méfiance ou hostilité face aux interventions policières (Maguire et Johnson, 2010).

Plusieurs méthodes peuvent être employées pour évaluer la qualité des interactions coercitives.

Tout d'abord, on peut suivre l'évolution des taux d'interventions impliquant une contrainte : contrôles d'identité, arrestations, placements en garde-à-vue, utilisations d'une arme, perquisition, etc. Outre la fréquence de ces interactions, il est possible de mesurer leur degré de conflictualité en se référant à des indicateurs tels que le taux des cas d'outrage ou de rébellion, ou encore celui des blessures reçues et infligées par les policiers.

Une autre approche place l'accent sur les recours déposés par les administrés pour abus de pouvoir, usage excessif de la force ou discrimination. On s'intéresse à la fois au nombre des signalements reçus par les instances compétentes (services d'inspection, défenseur des droits, tribunaux...) et aux suites que ces autorités donnent aux affaires dont elles sont saisies : taux de classements sans suite, de procédures disciplinaires et judiciaires, de sanctions à l'encontre des policiers mis en cause, etc. L'examen de certains dossiers de recours permet de préciser la nature des violations de la déontologie policière.

Les méthodes utilisées pour apprécier la qualité des interactions de service sont également valables dans le cas des contacts coercitifs. Ainsi, on peut étudier la politique du service en matière de respect des normes déontologiques, recourir à des procédés d'observation directe tel que le *testing* et, bien entendu, mettre en place le même genre d'enquêtes par sondage ou par entretiens que présentées ci-avant.

Exemples de questions sur la qualité des interactions coercitives

Les questions-réponses suivantes sont tirées des enquêtes sociales européennes (Jackson *et al.* 2011).

Voici quelques questions qui nous permettront de savoir si le service de police traite les victimes d'actes criminels de façon équitable. Veuillez donner votre réponse en fonction de ce que vous avez entendu ou de votre expérience personnelle.

Quand des victimes signalent un crime, croyez-vous que la police offre un traitement plus favorable aux riches, aux pauvres ou si les deux groupes sont traités de façon équitable ? Utilisez une échelle de 1 à 10, 1 signifiant « pas du tout » et 10 « tout à fait ».

Quand des victimes signalent un crime, croyez-vous que la police traite certaines personnes différemment à cause de leur groupe ethnique ou si tous sont traités

de façon équitable ? Utilisez une échelle de 1 à 10, 1 signifiant « pas du tout » et 10 « tout à fait ».

Selon ce que vous avez entendu ou votre expérience personnelle, à quelle fréquence le service de police traite-t-il les gens avec respect ? Est-ce : très rarement, pas très souvent, souvent, très souvent ?

À quelle fréquence la police prend-t-elle des décisions justes et impartiales dans les cas qu'elle traite ? Est-ce : très rarement, pas très souvent, souvent, très souvent ?

Quand elle doit traiter avec des gens, à quelle fréquence la police explique-t-elle ses décisions et ses actions quand on lui demande de le faire ? Est-ce : très rarement, pas très souvent, souvent, très souvent ?

Autres exemples de questions :

Êtes-vous « tout à fait d'accord », « plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord » ou « pas du tout d'accord » avec les affirmations suivantes :

- Lors de mon dernier contact avec la police, les policiers ont été polis (On peut employer la même formulation pour demander si les policiers ont été respectueux, faciles à aborder, professionnels, justes, serviables, etc.)
- La police permet aux citoyens d'expliquer leur situation avant de prendre une décision.
- Si un proche ou un ami était victime d'un délit, je l'encouragerais à contacter la police.

Si toutes les catégories de population doivent faire l'objet d'un traitement équitable de la part d'un service de police ou de gendarmerie, tel est aussi le cas de toutes les portions du territoire dont ce service est responsable. Il convient, par conséquent, de s'assurer que le service opère une juste répartition géographique de ses efforts de protection. En d'autres termes, l'évaluation doit déterminer si certains quartiers bénéficient d'une part disproportionnée de l'attention et des moyens du service alors que d'autres quartiers sont moins bien lotis, voire laissés pour compte. La méthode d'évaluation consiste ici à examiner la répartition territoriale des ressources et des interventions policières au regard des besoins de sécurité existant dans chaque quartier. Il faut aussi vérifier que la qualité des prestations policières est la même dans les différentes zones géographiques.

Souci d'améliorer les relations police-population et travail de contact

Les référentiels d'audit utilisés par la police et la gendarmerie comportent tout un ensemble de critères qui rendent compte des efforts réalisés par un service pour être proche de la population, pour connaître ses pré-

occupations sécuritaires et pour mettre en place des réponses partenariales.

Certains de ces points d'attention ont trait à la présence (ou à l'absence) de conditions propices à l'établissement de contacts positifs entre les membres du service et les habitants : taux d'effectifs présents sur la voie publique (donc susceptibles d'être abordés par les administrés), état des zones d'accueil du public dans les locaux du service, organisation et fonctionnement de l'accueil (physique, téléphonique et numérique), mise en place de référents faisant office de points de contact avec les partenaires extérieurs, mesures d'aide aux victimes, nombre de participations à des réunions publiques et à des comités locaux de sécurité, fréquence des rencontres avec les élus locaux, nombre de conventions de coopération signées avec d'autres acteurs locaux, existence des bureaux dédiés au partenariat, à la prévention et aux relations avec le public, engagement actif dans des stratégies collectives de résolution de problème, etc.

Pour déterminer si ces différents dispositifs et activités donnent lieu à des relations mutuellement satisfaisantes et fructueuses, il est nécessaire d'examiner le contenu des diverses formes de comptes rendus que produisent les participants : protocoles de coopération, fiches action, bilans périodiques, rapports d'activité des référents et des délégués à la cohésion police-population, comptes rendus des réunions, notes sur le déroulement et les résultats des actions partenariales, etc.

On peut pousser encore plus loin l'évaluation en étudiant la manière dont sont effectuées au quotidien certaines missions essentielles à la qualité du lien police-population. Par exemple, on peut examiner le travail des équipes de patrouilleurs pour voir s'ils vont d'eux-mêmes à la rencontre des habitants, s'ils tissent et entretiennent un réseau de contacts parmi la population, s'ils encouragent les témoins de faits suspects à les signaler, s'ils participent activement aux délibérations et aux activités partenariales, ou encore s'ils font des efforts pour répondre aux demandes des habitants, y compris quand celles-ci concernent des troubles de la tranquillité publique ou des nuisances (McElroy, 1998).

Ces informations internes doivent être confrontées avec les opinions exprimées par différentes catégories de population locale. Il importe en effet de savoir ce que différents groupes d'administrés (définis par l'âge, le sexe, le statut socioprofessionnel, le niveau de vie, le quartier d'habitation...) pensent de la proximité, de l'intensité et de la qualité des relations police-publics. Ces opinions peuvent être recueillies au moyen d'un sondage sur la perception de la police, d'entretiens semi-directifs ou de groupes de discussion avec des personnes appartenant à différents groupes sociaux et quartiers, ou encore en demandant aux divers acteurs locaux de la sécurité quelle est leur vision du lien police-population. On doit également étudier le point de vue des médias locaux sur cette question.

Critères de qualité d'une police quotidienne proche de la population

Les personnels de terrain connaissent leur territoire d'intervention et les populations qui y vivent. Ils sont eux-mêmes connus des habitants. Ils ont des contacts réguliers avec les interlocuteurs constituant le tissu social du territoire (agents des services publics, responsables associatifs, chefs d'établissement scolaire, commerçants, entreprises, etc.)

Leurs relations avec le public sont basées sur l'ouverture et le dialogue. Ils essaient de tisser des relations de confiance avec l'ensemble de la population dans sa diversité.

Ils sont capables d'aller vers les publics moins favorables à la police.

Ils sont à l'écoute des besoins et demandes de sécurité des différentes catégories d'habitants, sans exclusive. Ils prennent en compte les attentes du public dans leur action quotidienne et savent adapter leurs pratiques.

Ils s'investissent dans la recherche du renseignement opérationnel, tant judiciaire que d'ordre public, à l'occasion de leurs activités quotidiennes de police.

Ils contribuent à impulser un partenariat actif et constructif. Ils ont construit un réseau de partenaires susceptibles d'agir. Ils connaissent le métier, les contraintes et les ressources de chacun d'entre eux. Ils jouent le rôle qui leur est imparti dans les politiques locales de sécurité (échange d'information, contribution aux actions conjointes, participation aux réunions partenariales...).

Ils s'impliquent dans des programmes de prévention et d'éducation à la citoyenneté. Ils utilisent leurs pouvoirs de médiation, d'admonestation et de répression contraventionnelle pour lutter contre les incivilités. Ils s'efforcent d'associer la population à sa propre sécurité.

Ils prennent soin d'expliquer leur action et savent communiquer sur elle.

(Source : Ministère de l'Intérieur, Guide pratique de la police de proximité).

Exemples de question sur la perception des efforts du service en matière de proximité

Sur une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « très bon » et 5 signifie « très mauvais », veuillez indiquer comment vous noteriez le travail de la police pour ce qui est de travailler avec les gens de votre quartier pour résoudre les problèmes du quartier.

Qu'est-ce que la police a fait dans votre quartier concernant la sécurité ? Quelles mesures ont été prises ? Pensez-vous que cela a amélioré la situation ou l'a dégradée ?

Dans votre ville, au cours des 12 derniers mois, avez-vous eu l'occasion d'être en contact avec des fonctionnaires de la police nationale ou des gendarmes ? Si oui, combien de fois ? Quels ont été les motifs de ces contacts ?

L'efficacité

Une action de sécurité publique ne saurait être considérée comme efficace simplement parce que les opérations programmées ont toutes été réalisées ou que les participants et bénéficiaires s'estiment satisfaits de la qualité du travail accompli. Évaluer l'efficacité consiste à déterminer si l'action a apporté les bénéfices prévus à la collectivité et si les comportements ciblés ont évolué dans le sens souhaité. On ne peut jauger l'efficacité d'une activité de sécurité publique que si celle-ci a des objectifs clairement définis que l'on peut traduire en résultats mesurables (Ferret, 2003).

Certains types d'activités de sécurité publique bénéficient déjà de systèmes plus ou moins sophistiqués de mesure de leur efficacité. D'autres en sont pratiquement démunis. Le domaine d'action le mieux équipé pour mesurer l'efficacité est la lutte contre la délinquance, notamment dans son volet investigation judiciaire. Cela traduit la prépondérance d'une conception restreinte du mandat policier, centrée sur l'arrestation et la poursuite pénale des auteurs d'infraction. Quand on veut apprécier l'efficacité d'autres activités de sécurité publique, on est généralement obligé de mettre en place une démarche spécifique d'évaluation. Cela signifie que le dispositif évaluatif est taillé sur mesure pour jauger les résultats de l'action particulière dont on fait le bilan. Procéder à une évaluation spécifique est la seule manière fiable d'estimer l'efficacité d'activités policières telles que la prévention, la lutte contre les atteintes à la tranquillité publique, ou encore les initiatives de résolution de problème.

La répression judiciaire de la criminalité

La question de l'efficacité de la police judiciaire recouvre deux dimensions bien distinctes. La première est l'efficacité de l'action répressive en termes de réduction des taux de délinquance. Il s'agit de déterminer quel est l'effet dissuasif des mesures coercitives (arrestation, garde-à-vue...) et des sanctions pénales sur la propension à commettre des infractions. On qualifiera donc cette dimension « d'efficacité dissuasive ». Comme

cela a déjà été expliqué, le taux de délinquance est un indicateur peu fiable des performances policières pour ce qui est de diminuer la criminalité et la victimation sur un territoire.

D'autres données que les taux de délinquance rendent mieux compte de l'efficacité dissuasive de la police d'investigation : les taux de réitération et de récidive, les variations de la criminalité telles que mesurées par les enquêtes de victimation et les enquêtes de délinquance autoreportée.

La seconde dimension de l'efficacité répressive est la capacité à résoudre les enquêtes judiciaires qui ont été ouvertes et à constituer des dossiers qui seront jugés suffisamment solides par les acteurs situés en aval de la chaîne pénale (parquet, juges et avocats). L'idée générale est de mesurer la proportion d'infractions constatées par les services de police ou de gendarmerie dont les auteurs sont identifiés et poursuivis par l'autorité judiciaire. L'indicateur correspondant est le taux d'éluclidation, dont on a vu qu'il doit être utilisé avec précaution. Cette « efficacité pénale » du travail d'investigation dépend également de l'aptitude des enquêteurs à rassembler des preuves solides et à constituer des dossiers qui « tiennent la route » devant un tribunal (avec pour résultat de rendre la sanction de l'auteur plus certaine et plus lourde). Ce dernier aspect est plus facile à évaluer que les précédents, dans la mesure où les statistiques judiciaires sont particulièrement fiables et où il est possible d'étudier les dossiers judiciaires pour opérer un retour d'expérience sur les erreurs procédurales.

La prévention

Un service de sécurité publique mène trois types d'action de prévention de la délinquance (Moore et Poethig, 1999). Le premier est l'effet dissuasif qu'engendre la présence visible de ses membres sur la voie publique, qui décourage le passage à l'acte de la part de certains auteurs potentiels d'infraction. Le deuxième type d'activité préventive a pour but d'encourager les cibles potentielles d'actes de malveillance à prendre des mesures de sûreté, c'est-à-dire à mieux se protéger contre les délinquants. Pour ce faire, la police et la gendarmerie prodiguent des conseils techniques en matière de prévention situationnelle et de cybersécurité par l'intermédiaire de personnels ayant acquis une expertise spécialisée. Le troisième genre de prévention que pratiquent les services de police et de gendarmerie est la participation à des initiatives partenariales de prévention sociale de la délinquance. Ces activités ont pour objectif d'éloigner les jeunes de la criminalité et de favoriser leur insertion sociale, par exemple en les éduquant aux règles du vivre ensemble et à la citoyenneté par le biais d'activités ludiques, comme le font les centres de loisirs jeunesse de la police nationale et certaines brigades de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie. Les interventions pédagogiques de policiers ou de gen-

darmes dans les établissements scolaires pour dissuader les élèves d'adopter différents comportements à risque constituent un autre exemple d'action préventive (Wuilleumier, 2017).

Il n'est pas facile de trouver des indicateurs quantitatifs fiables de l'efficacité d'une action préventive, car ce qu'on cherche à déterminer, c'est le nombre de délits qui ont été évités grâce aux efforts mis en œuvre. Or, il est toujours malaisé de quantifier des faits qui n'ont pas eu lieu. Les services de police et de gendarmerie mesurent leurs activités de prévention en comptabilisant les moyens mis en œuvre (nombre de formateurs antidrogue, de référents sûreté, etc.) et en dénombrent les prestations fournies (nombre de diagnostics de sûreté réalisés, d'interventions de policier formateur anti-drogue, de conventions de coopération signées avec des partenaires extérieurs, etc.). Ces chiffres ne donnent aucune indication sur l'efficacité de ce qui a été fait.

La diminution de certains taux de délinquance ou de victimation peut être un indice de succès de l'activité évaluée, mais, comme nous l'avons déjà expliqué, ce genre de chiffre doit être pris avec d'extrêmes précautions, car la variation constatée peut être la conséquence d'autres facteurs que le travail préventif qui a été accompli. Par ailleurs, beaucoup de désordres mineurs et d'incivilités que les actions préventives visent à réduire ne sont pas mesurés par les statistiques officielles, qui n'enregistrent globalement que les faits les plus graves. En définitive, seule une démarche d'évaluation spécifique permet de connaître l'efficacité d'un dispositif de prévention. Le chapitre suivant expliquera comment mettre en œuvre une telle démarche.

Une dimension importante de l'efficacité de la prévention réside dans les bénéfices qu'elle apporte aux services participants en termes d'image, de crédit et de légitimité. Les activités de prévention permettent en effet de renforcer la collaboration avec les partenaires extérieurs, d'opérer un rapprochement avec les publics ciblés, de construire un climat de confiance et de réciprocité propice au partage d'information. Tout cela peut être mesuré de la même manière que la qualité de service. Les actions préventives ont également un impact positif sur la satisfaction au travail des agents impliqués et sur leur perception des administrés. Cela est lié au fait que la prévention permet de nouer des relations plus détendues et moins conflictuelles avec les habitants.

La lutte contre les troubles de la tranquillité publique

Une des missions fondamentales des services de police et de gendarmerie est d'assurer la tranquillité publique, c'est-à-dire la possibilité pour les gens de vivre leur existence à l'abri de toute gêne ou entrave illégitime. Cette

action a principalement vocation à empêcher les agressions, désordres et nuisances dans les espaces publics. Le maintien de la tranquillité consiste le plus souvent en des interventions de nature infra- ou extra-judiciaires qui sont opérées par les services de voie publique, dont le but est de permettre aux gens de circuler librement et de profiter paisiblement des biens publics auxquels ils sont en droit d'accéder. L'action de tranquillité publique comprend notamment l'ordre routier, la lutte contre les dégradations et usages abusifs des espaces et équipements publics (occupation gênante de hall d'immeuble, conduite agressive vis-à-vis des passants, tapages sonores...), la sûreté des personnes qui fréquentent les lieux publics (rues, parcs...), et notamment des plus fragiles d'entre elles (Jobard et de Maillard, 2015).

Plus les mécanismes informels de contrôle social sont affaiblis dans un territoire, plus la demande de police de tranquillité publique y est grande (Moore et Braga, 2003 ; Kelling, 1999). Les problèmes de tranquillité publique sont l'une des principales causes de sentiment d'insécurité et un moteur important de la demande sociale de sécurité. Quand ils sont laissés sans réponse, ils provoquent une spirale du déclin du territoire affecté.

Il est toujours difficile d'évaluer l'efficacité des activités de maintien de la tranquillité publique car il n'existe pas de définition claire de ce qui constitue un trouble en la matière. Un même comportement peut être jugé acceptable par certains publics alors que d'autres le voient comme une « incivilité » intolérable (Crawford, 1998). Chaque action de tranquillité publique doit être envisagée, du point de vue de l'évaluation, comme une initiative spécifique de résolution de problème, donc faire l'objet d'une démarche particulière d'appréciation de son efficacité.

Il existe néanmoins quelques indicateurs qui permettent de se faire une idée générale du niveau de tranquillité publique dans un territoire :

- Les comptes rendus d'opération et notes d'ambiance rédigées à ce sujet par les personnels policiers de terrain.
- Le nombre d'appels 17 concernant des comportements incivils, nuisances sonores, actes de vandalisme, regroupements de jeunes provoquant une gêne, voitures abandonnées, feux de poubelle, etc.
- Le nombre de dégradations et d'incidents enregistrés par les acteurs institutionnels du territoire, en particulier dans les domaines de la gestion urbaine de proximité, du logement, du transport collectif et de l'éducation.
- L'évolution des prix de l'immobilier résidentiel et commercial. La tranquillité du quartier est, en effet, une des caractéristiques qui pèsent le plus dans la valorisation des biens immobiliers.

- Les pratiques d'occupation des lieux publics et des espaces privés collectifs. Celles-ci peuvent être mesurées au moyen d'observations directes ou en interrogeant les usagers des lieux, au moyen de sondages, d'entretiens semi-directifs ou de groupes de discussion.

L'efficacité de l'action policière de tranquillité publique n'est qu'un facteur parmi beaucoup pouvant expliquer la variation de ces indicateurs, aussi convient-il de faire preuve d'une grande prudence si on les utilise pour mesurer les résultats du service.

Les actions de résolution de problème

Une action de résolution de problème vise à supprimer ou réduire un phénomène générateur d'insécurité en s'attaquant proactivement à ses causes sous-jacentes. Cela permet aux services concernés d'accroître la sécurité et le bien-être de la population et, en même temps, de diminuer le nombre d'interventions réactives qu'engendre le problème, donc d'économiser ses ressources sur le long terme (Bullock et Tilley, 2003 ; Tilley, 2003 ; Goldstein, 1990 ; Eck et Spelman 1987). L'action consiste généralement en une stratégie partenariale de traitement du phénomène ciblé, qui combine les capacités d'intervention d'une pluralité d'acteurs locaux et articule différents types de solutions. Cette stratégie prévoit une répartition des tâches et des responsabilités entre les participants, ainsi qu'un partage de l'information pertinente (Goldstein, 1977).

Évaluer une action de résolution de problème, c'est étudier le phénomène visé pour déterminer si les solutions mises en œuvre le font évoluer dans le sens souhaité. Cela suppose de mettre en place une évaluation taillée sur mesure. Celle-ci permet non seulement de dresser un bilan des performances accomplies et des impacts produits, mais aussi de porter un jugement rétrospectif sur la façon dont la stratégie d'action a été conçue et mise en œuvre (Sparrow, 2015). Car évaluer une action de résolution de problème invite immanquablement à s'interroger sur les erreurs qui ont pu être commises aux différents stades du projet, que ce soit au niveau du diagnostic initial de la situation problématique, du choix des facteurs sur lesquels on a décidé d'agir, des modalités et instruments d'intervention qui ont été employés, de la façon dont les opérations ont été planifiées, organisées et coordonnées, ou encore des indicateurs qui ont été mis en place pour suivre l'activité et ses résultats. Parce qu'elle induit une réflexion critique chez les participants à l'action, l'évaluation leur permet d'apprendre de leurs expériences et d'améliorer leurs stratégies de réponse.

L'évaluation d'une action partenariale de résolution de problème ne peut consister en la seule mesure des performances policières. Elle doit prendre en considération

le concours de tous les intervenants. Elle doit intégrer l'opinion que chaque participant a de l'action commune et du rôle qu'il y tient (Lagrange et Sina, 1998). Elle doit, en outre, tenir compte de l'appréciation des autorités compétentes – politiques, administratives et judiciaires – comme de celle des populations concernées. L'évaluation d'une initiative partenariale nécessite l'emploi d'une série de critères spécifiques : l'intensité et la qualité des échanges d'informations entre les participants, le niveau d'implication de chacun, le degré de confiance mutuelle et de coopération, la plus ou moins grande convergence de vues et d'objectifs entre les intervenants, l'effectivité et l'efficacité des mécanismes de coordination, etc.

L'impact interne de l'action

L'évaluation d'une action spécifique consiste aussi à en questionner l'impact sur l'organisation policière elle-même. En effet, mettre en place une nouvelle activité a nécessairement des conséquences sur la satisfaction au travail des personnels impliqués, ainsi que sur leur motivation et sur leurs compétences professionnelles. C'est pourquoi l'évaluation doit prendre en compte l'opinion des participants concernant le déroulement et les résultats de l'action.

Il est bien évidemment utile de connaître l'appréciation générale que les agents concernés portent sur le travail réalisé. On peut par exemple leur demander s'ils considèrent que l'action est un succès, s'ils pensent que les efforts accomplis en valaient la peine, ou encore s'ils se sentent fiers d'avoir participé à l'action.

On peut aussi interroger les participants sur les bénéfices qu'ils ont retirés de leur engagement dans l'action. Les questions posées ont alors trait à la reconnaissance professionnelle dont l'agent a bénéficié (augmentation ou diminution du statut dans l'organisation, gain ou perte de prestige vis-à-vis des collègues...), aux encouragements et récompenses que sa hiérarchie lui a prodigués, aux nouveaux savoir-faire qu'il a acquis, à sa meilleure connaissance du problème traité, ou encore au crédit qu'il a gagné auprès des habitants de son ressort d'intervention.

En outre, on peut demander aux participants de se prononcer sur différents éléments du dispositif d'action. Quels sont ceux qui ont été difficiles à mettre en œuvre et pour quelles raisons ? Quels sont ceux qui se sont révélés inefficaces et pourquoi ? Quels ont été les points forts et les points faibles du dispositif ? (McElroy, 1998)

Exemple concret : évaluer la lutte contre les violences faites aux femmes

La lutte contre les violences faites aux femmes constitue un aspect important de l'action de sécurité publique dans les territoires. Ce phénomène représente une cause fréquente d'intervention des services locaux de police et de gendarmerie. Les personnels de ces services sont des acteurs essentiels de la prévention et de la répression de ce type d'infractions aussi bien que de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des victimes. Un ensemble de critères de qualité de service a été défini qui permet d'évaluer le concours des policiers et gendarmes au traitement de ce problème (secrétariat d'État chargé de la solidarité, 2008).

La qualité de la réponse policière aux violences faites aux femmes se mesure à l'aune de trois groupes de critères :

1. L'accueil des victimes de violence dans les locaux du service et téléphonique.
2. L'intervention et l'enquête à la suite des faits de violence : sécurité de la victime et de ses enfants, interpellation ou convocation ultérieure du mis en cause, préservation des lieux et relevé des identités, information de la victime sur ses droits, transmission à l'autorité judiciaire de renseignements précis, rapidité et qualité du travail d'investigation.
3. La construction et l'entretien d'un partenariat vivant entre les acteurs locaux.

Il est par exemple attendu du fonctionnaire de police ou du militaire de la gendarmerie qui prend en charge une victime :

- Qu'il adopte une attitude propre à rassurer la personne.
- Qu'il se montre patient en tenant compte de sa détresse.
- Qu'il la conforte sur le bien-fondé de sa démarche.
- Qu'il lui propose d'être entendue, si elle le souhaite et si cela est possible, par un personnel féminin.
- Qu'il la dirige vers un espace d'accueil calme et respectant la confidentialité.
- Qu'il la sécurise par une attitude d'écoute courtoise et respectueuse, de nature à créer un climat de confiance.
- Qu'il insiste sur la nécessité d'établir un certificat médical, même sans blessures apparentes, pour la procédure.

- Qu'il l'informe sur ses droits (tels qu'accéder à un hébergement d'urgence avec ses enfants) et sur la manière de les faire valoir (par exemple en donnant les coordonnées des structures d'écoute, d'accueil et d'accompagnement).

- Qu'il l'encourage à porter plainte.

- Qu'il rédige un écrit consignait les faits de manière précise, de préférence une plainte, ou si la victime refuse d'en déposer une, une main courante ou un procès-verbal de renseignement judiciaire, ainsi qu'une fiche de signalement.

Pour évaluer le respect par les personnels du service de ces différentes normes professionnelles, une méthode fiable est l'observation. Celle-ci doit être réalisée selon des modalités qui ne perturbent pas la relation de confiance entre la victime et l'agent qui le prend en charge. On peut aussi procéder à un examen minutieux des procès-verbaux, mains courantes et comptes rendus d'opération rédigés par les intervenants aux différentes étapes du traitement de l'affaire. Un autre moyen est d'attendre un moment propice pour soumettre un questionnaire de satisfaction à certaines victimes, par exemple en passant par l'intermédiaire d'une structure d'hébergement ou d'une association d'aide aux victimes.

La qualité de la réponse policière aux violences faites aux femmes repose également sur le bon fonctionnement d'une série de dispositifs internes : téléphones portables d'alerte pour les femmes en très grand danger, enquêteurs spécialisés dans la lutte contre le système prostitutionnel et dans le cyberharcèlement, référents pour les femmes victimes de violence, intervenants sociaux en commissariat ou en brigade, unités de protection des familles, participation des personnels à des programmes de formation continue (délivrés par l'institution ou par des partenaires extérieurs), usage des fiches de signalement et des questionnaires d'accueil destinés aux victimes, emploi de fiches réflexes par les agents de première ligne.

S'il est aisé de vérifier l'existence de ces dispositifs et de mesurer ce qu'ils produisent avec des indicateurs d'activités (nombre de téléphones attribués, nombre de dossiers traités chaque année par les intervenants sociaux, nombre de formations suivies par les personnels du service, etc.), jauger leur efficacité requiert d'appliquer une démarche d'évaluation adaptée à chaque dispositif spécifique.

Une des principales conditions de qualité des actions de prévention, de protection et d'information engagées par la police et la gendarmerie est leur intégration dans une politique partenariale associant l'ensemble des acteurs locaux compétents. C'est pourquoi il est attendu des services de sécurité publique qu'ils établissent et entretiennent des collaborations

avec les associations d'aide aux victimes sur leur ressort d'intervention, ainsi qu'avec les structures d'hébergement, les services hospitaliers d'urgence et médico-judiciaires, les services sociaux, les magistrats spécialisés, etc.

Les critères d'une bonne coopération sont la tenue de rencontres régulières entre les responsables locaux ou leurs représentants, la mise en place et l'usage systématique de procédures de signalement et de partage d'information afin d'améliorer la détection et la prévention de ce type de violences (notamment avec l'autorité judiciaire), l'inscription des actions partenariales dans un cadre adapté (CLSPD, Conseil départemental de prévention de la délinquance).

Une manière d'évaluer l'engagement du service de police ou de gendarmerie dans le travail en réseau au niveau local est de jauger le dynamisme d'un certain nombre de dispositifs prévus par les politiques nationales (au moyen d'indicateurs d'activités) : interventions pédagogiques en milieu scolaire sur le thème des violences sexistes, protocoles avec le parquet encadrant les conditions de recueil des plaintes, protocoles d'échange d'informations, connexion avec les structures de soin et d'hébergement d'urgence, participation à des actions de prévention de la récidive et de lutte contre la victimation répétée. Le bon fonctionnement des collaborations partenariales peut aussi être apprécié via une campagne d'entretiens avec les responsables des organisations participantes.

La démarche d'évaluation

Lorsqu'on entreprend d'évaluer une action spécifique, il convient de respecter une démarche bien précise. Celle-ci doit obéir à une série de principes. Elle doit être comprise et appropriée par les participants. Elle doit s'inscrire dans un certain modèle logique. Elle doit faire l'objet d'un travail préalable de conception et de planification. Elle doit mobiliser une certaine gamme de sources d'information pour, enfin, procéder à l'analyse et à l'exploitation des données et opinions collectées.

Les principes fondamentaux

L'évaluation n'est pas un contrôle. Elle vise à améliorer l'action dans l'intérêt général en écoutant ce que chacun a à dire. L'information collectée ne doit pas mettre les personnes en difficulté par la suite.

Il n'est pas possible d'évaluer dans sa globalité l'action d'un service de police ou de gendarmerie car celle-ci est la somme d'une immense diversité de tâches dont les buts sont variés, les instruments diversifiés et les acteurs nombreux. C'est pourquoi on se contente généralement d'évaluer un nombre limité d'activités et de dispositifs.

Évaluer une action nécessite d'avoir une vision claire et précise de ce en quoi elle consiste et des objectifs qu'elle poursuit. On doit dresser un portrait complet du dispositif étudié, qui en restitue les principales composantes, les modes d'organisation et de fonctionnement, les moyens mis à disposition, les manières de les utiliser, les stratégies adoptées, les activités programmées, les résultats souhaités. On doit aussi connaître les « théories du changement » sur lesquelles repose l'action, c'est-à-dire les mécanismes et les leviers sur lesquels misent les participants pour résoudre le problème ciblé (ou, pour le dire autrement, les processus qui, selon eux, font qu'une certaine activité va produire un certain résultat). En effet, l'un des principaux intérêts de l'évaluation réside dans la possibilité d'apprécier la validité des théories du changement qui sous-tendent l'action. Par exemple, l'idée selon laquelle l'intensification des patrouilles fait diminuer la délinquance était une théorie du changement très répandue dans le monde policier jusqu'à ce qu'une série d'évaluations démontre le peu d'effet de ce type de mesure sur le niveau de criminalité. Bien souvent, les programmes d'action restent vagues quant aux objectifs poursuivis et à la manière d'y parvenir. C'est alors aux évaluateurs de faire ressortir, *a posteriori*, quels buts l'action a poursuivis et quelles théories du changement ont sous-tendu son déploiement.

Dans le même esprit, avant d'évaluer une activité ou un dispositif, il convient de déterminer au préalable sur quels critères d'analyse on veut jauger le degré de réalisation des objectifs : par exemple les changements de comportement que l'action vise à provoquer, les facteurs de risque qu'elle cherche à réduire, les types de délinquance qu'elle s'efforce de prévenir, ou encore les catégories d'utilisateurs qu'elle essaye de protéger.

La méthode d'évaluation doit être définie en fonction des buts assignés à la démarche évaluative : par exemple connaître l'impact de l'action sur les relations police-population, repérer d'éventuels dysfonctionnements et effets indésirables, suggérer des pistes d'amélioration du dispositif étudié, etc. Cette méthode doit être adaptée aux moyens disponibles pour réaliser l'évaluation.

Dans la mesure où l'évaluation vise à détecter les problèmes que rencontre l'action afin de corriger le tir, il est préférable de prévoir une évaluation à mi-parcours ou une série d'évaluations étalées dans le temps. En même temps, il faut prendre en compte les délais de réalisation de la démarche évaluative, qui peuvent être relativement longs (généralement 6 à 12 mois), ainsi que le temps nécessaire à la mise en place des modifications suggérées par les évaluateurs. On doit attendre une période de temps suffisante avant de procéder à la première évaluation, car les résultats de l'action ne sont pas immédiatement discernables.

Certaines démarches d'évaluation impliquent des opérations trop compliquées pour être à la portée d'un non-spécialiste : mise en œuvre de techniques complexes de collecte d'information, création de bases de données sophistiquées, mise en place de zones test et témoin, constitution d'échantillons représentatifs, analyses statistiques poussées, exploitation d'un grand nombre d'entretiens qualitatifs, etc. Il convient alors de recourir à des compétences extérieures. En revanche, certaines modalités d'évaluation sont suffisamment simples pour être réalisées en interne. Une aide extérieure est également nécessaire en cas d'incertitude concernant les informations à recueillir et les méthodes à utiliser, ou quand un point de vue plus objectif est souhaité.

Faire appel à un évaluateur extérieur permet d'introduire plus de rigueur dans la démarche d'évaluation mais peut présenter un coût important. Les établissements d'enseignement supérieur ou centres de recherches locaux sont souvent en mesure d'apporter une aide gratuite, par exemple dans le cadre de projets ou de stages. S'il est fait recours à un évaluateur externe, celui-ci doit travailler en étroite collaboration avec les responsables de l'action évaluée et les personnels impliqués dans sa réalisation.

Faire adhérer les services et partenaires à la démarche évaluative

Pour qu'une évaluation donne de bons résultats, il est indispensable de faire adhérer à la démarche les acteurs clés du dispositif étudié, à commencer par ceux qui ont contribué à sa mise en œuvre. Cela n'a rien d'évident, car les personnels qui ont pris part à l'action peuvent avoir des motifs légitimes de résister à l'évaluation. Par exemple, ils peuvent craindre d'être sanctionnés en cas de résultats négatifs. Ils peuvent avoir peur que des conclusions décevantes n'entraînent la suppression de l'action. Ils peuvent refuser la charge de travail supplémentaire que fait peser sur eux le processus évaluatif. Ils peuvent manquer de confiance dans leur aptitude à réaliser certaines des tâches qu'implique l'évaluation, telles que la conception de questionnaires de sondage, la réalisation d'entretiens d'enquête ou l'analyse des données collectées. Ils peuvent juger qu'ils sont déjà suffisamment évalués par leur hiérarchie. C'est pourquoi les évaluateurs doivent préparer des arguments à même de lever les appréhensions des personnes dont ils jaugent l'activité.

Les partenaires extérieurs qui ont été associés à l'action peuvent nourrir des préventions similaires et, de surcroît, être en désaccord avec les critères d'appréciation retenus par les évaluateurs. Par exemple, dans le cadre d'un programme de lutte contre la toxicomanie, le nombre d'arrestations peut être un critère de succès pour le service de police ou de gendarmerie qui réalise l'évaluation mais pas pour les travailleurs sociaux qui ont participé à ce même programme. Là aussi, un effort d'explication et de justification de la démarche évaluative s'impose.

Une manière de surmonter les réticences est d'associer à la démarche évaluative les personnels et partenaires concernés. Cela implique notamment de les faire participer au choix des critères et objectifs d'évaluation, à la définition des indicateurs de performance, à la collecte des données, ainsi qu'à l'élaboration des constats et recommandations. Autrement dit, la démarche évaluative doit être participative et pluraliste. Cela signifie que les participants acceptent d'en partager le leadership, de ne pas maîtriser l'ensemble du processus, d'admettre que l'objet, le périmètre et la problématique de l'évaluation puissent évoluer sous l'effet des négociations entre partenaires (Kessler *et al.*, 1998).

Une autre façon de rassurer les personnes évaluées est de présenter le processus évaluatif comme une opération de recherche-développement, c'est-à-dire comme un moyen d'améliorer l'action et d'en tirer des enseignements en termes de bonnes pratiques. Par ailleurs, l'évaluation des résultats d'une action doit être nettement séparée de l'évaluation professionnelle des participants.

Évaluer une action requiert généralement le concours d'une partie des agents impliqués dans sa mise en œuvre, auxquels on demande de recueillir, traiter et transmettre les données qui sont nécessaires à la production des indicateurs. Le sérieux avec lequel ces personnels s'acquittent de leurs tâches est un important facteur de qualité du processus évaluatif. C'est pourquoi ils doivent recevoir la formation et le soutien dont ils ont besoin. D'autre part, leur contribution à l'évaluation ne doit pas représenter un supplément de travail. Ils doivent donc être déchargés d'un volume équivalent d'activités. Il est, en outre, indispensable de stimuler l'intérêt et la motivation de ces personnels pour le travail évaluatif. Cela suppose de récompenser leurs efforts en la matière et de les tenir régulièrement informés de la progression et des résultats de la démarche d'évaluation.

Les modèles d'évaluation

La seule manière d'être sûr qu'un changement observé résulte bien de l'action menée est d'opérer une double évaluation du contexte d'intervention, l'une avant la réalisation de l'action (évaluation *ex ante* visant à connaître la situation initiale) et l'autre après (évaluation *ex post* visant à déterminer si les évolutions souhaitées ont effectivement eu lieu). D'autre part, il convient de comparer comment la situation a évolué dans les zones où l'action a été mise en œuvre (zones test) et dans celles où elle n'a pas été déployée (zones témoin). Il faut alors s'assurer que les zones test et les zones témoin sont comparables, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de trop grandes différences entre elles : leurs populations respectives doivent partager des caractéristiques relativement similaires (on ne peut pas comparer un beau quartier avec un quartier pauvre) ; l'action étudiée doit y avoir été menée de façon semblable ; elles doivent être soumises aux mêmes influences externes. Étudier une zone témoin permet de savoir comment les phénomènes combattus auraient évolué en l'absence d'action. Ce modèle d'évaluation est le seul qui autorise de tirer des conclusions fiables sur l'efficacité de l'action, mais il présente l'inconvénient d'être complexe et coûteux à mettre en œuvre. Une de ses principales limitations réside dans la difficulté de trouver des zones témoins valables.

Dans beaucoup de cas, par manque de moyens et par souci d'afficher rapidement des résultats, on se contente de faire le bilan des indicateurs et d'interroger des personnes ayant participé à l'action quelques mois seulement après le démarrage de celle-ci. Ce type d'évaluation présente certes quelque intérêt. Il permet notamment de connaître les difficultés de mise en œuvre et de savoir ce que les participants à l'action pensent de celle-ci. En revanche, ce modèle n'offre aucune certitude quant à l'efficacité réelle de l'action, car on ne dispose d'aucune base de comparaison, ni avec la situation antérieure à l'action, ni avec les zones n'ayant pas bénéficié de celle-ci. Cette forme simple d'évaluation ne permet donc pas de savoir dans quelle mesure l'action menée a

contribué à améliorer l'état du problème ciblé. Elle ne permet pas de déterminer si les changements perçus sont significatifs ni ce qui les a provoqués (l'action ou d'autres facteurs).

Différentes solutions intermédiaires entre ces deux modèles sont possibles : évaluation ex ante et ex post du contexte où s'est déroulée l'action (pas de zone témoin) ; évaluation a posteriori de la situation dans des zones test et des zones témoin (pas d'examen des conditions initiales).

La conception de l'évaluation

Il est préférable d'élaborer la démarche évaluative au moment où l'on conçoit et planifie l'action qu'on prévoit d'évaluer, plutôt qu'au moment où l'on souhaite dresser le premier bilan d'une action déjà engagée. En effet, certaines informations nécessaires à la réalisation d'une évaluation de qualité doivent être collectées au début de l'action et tout au long de sa mise en œuvre. Cela suppose d'intégrer en amont, dans l'organisation et le fonctionnement de l'action, tout un ensemble de procédures permettant de collecter « au fil de l'eau » ces données cruciales (Moore et Phoetig, 1999).

Le travail de conception d'une évaluation comprend :

- la formulation des questions auxquelles l'étude devra répondre ;
- la définition des indicateurs qui devront permettre de mesurer l'impact de l'action examinée ;
- le choix des sources d'information et des méthodes de collecte des données grâce auxquelles les indicateurs seront renseignés ;
- la sélection des personnes à interroger (construction des échantillons) ;
- la détermination des cadres et techniques d'analyse qui seront employés pour interpréter les informations rassemblées ;
- la définition d'une stratégie de communication des résultats de l'évaluation.

Les questions d'évaluation

L'étape de formulation des questions est particulièrement importante car c'est à ce moment que les objectifs de l'évaluation prennent une tournure concrète et précise. On retrouve toujours plus ou moins les mêmes interrogations typiques au cœur d'une évaluation :

- Les activités se sont-elles déroulées de la manière initialement prévue ? La programmation des moyens et des

délais a-t-elle été respectée ? Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné dans l'action menée ? Quels en étaient les points forts et les points faibles ?

- Quels problèmes sont survenus et qu'est-ce qui a été fait pour y remédier ? (Difficultés de gestion ou de mise en œuvre, résistances des personnels ou partenaires concernés, etc.) L'action a-t-elle eu des répercussions négatives sur l'organisation ? (A-t-elle fait surgir des conflits interservices ? A-t-elle entraîné une surcharge de travail ? A-t-elle soulevé des oppositions ?) A-t-elle eu des effets positifs ? (A-t-elle suscité des apprentissages ? A-t-elle permis de nouer de nouveaux partenariats ?).

- Les moyens engagés dans l'action étaient-ils suffisants et adaptés ? Les personnels participant à l'action possèdent-ils les compétences nécessaires ou faut-il leur fournir un supplément de formation ?

- Quels ajustements a-t-il fallu opérer en cours de route ?

- L'action a-t-elle atteint ses objectifs de manière efficiente ? Comment en expliquer les succès et les échecs ?

- L'action a-t-elle touché les publics visés et produit sur eux les effets souhaités ? A-t-elle répondu à leurs besoins ?

- Quels sont les impacts positifs et négatifs de l'action ? A-t-elle eu des conséquences imprévues et pour quelles raisons ?

- Quels enseignements peut-on tirer de l'action en termes de bonnes pratiques sur lesquelles miser davantage et d'erreurs ou écueils à éviter ? Quels aspects de l'action faut-il renforcer ou modifier, poursuivre ou interrompre ?

La définition des indicateurs

Une fois que les questions d'évaluation ont été précisées, on doit réfléchir à la manière d'y apporter une réponse convaincante, c'est-à-dire basée sur de solides éléments d'appréciation. Cette réflexion trouve son aboutissement dans la définition d'une batterie d'indicateurs auxquels on se référera, en temps voulu, pour établir le bilan de l'action.

Un indicateur est une variable qui renseigne de manière quantitative (par une mesure chiffrée) ou qualitative (par un énoncé descriptif ou explicatif) sur un aspect donné d'une action. On s'attend à le voir évoluer entre le démarrage de l'action et le moment où celle-ci commence à produire ses effets. Mettre en place un indicateur suppose de définir avec précision ce que l'on souhaite mesurer. Un bon indicateur doit fournir une information probante, à la fois exacte et fiable. Il doit être facile à utiliser et apporter une plus-value en termes de prise de décision.

Il existe deux sortes d'indicateurs. Les premiers, dits « indicateurs de processus » (ou d'activités), rendent compte du respect des modalités de mise en œuvre de l'action telles qu'elles ont été prévues dans le programme des opérations : nombre de personnels mobilisés, d'heures de travail consacrées à l'action, de prestations effectuées, de partenaires associés, de bénéficiaires touchés, consommation des moyens, respect des dates butoirs, etc. Les seconds, dits « indicateurs de résultat », apportent la preuve que l'action a eu les conséquences escomptées (diminution du phénomène combattu, part du public ciblé qui a été atteinte, etc.).

Les mesures quantitatives ont l'avantage de montrer dans quelle proportion l'action a atteint ses objectifs. En revanche, elles ne permettent pas de saisir les mécanismes qui expliquent les changements observés. Un indicateur quantitatif d'atteinte d'un objectif ne peut être établi que si l'objectif est lui-même quantifié par rapport à une situation de départ qui l'a également été. Certains objectifs ne peuvent pas être quantifiés et ne peuvent donc être traduits que par des indicateurs qualitatifs (par exemple des opinions exprimées dans le cadre d'une réunion de quartier ou de rencontres avec les partenaires extérieurs).

Les informations qualitatives permettent, quant à elles, de comprendre les évolutions constatées, mais pas de mesurer leur ampleur. Les éléments qualitatifs (entretiens, groupes de discussion, documents) sont généralement moins coûteux à récolter que les données quantitatives (résultats de sondages), mais sont aussi plus longues à analyser. Il convient de mettre en place au moins un indicateur pour chaque question d'évaluation.

Exemples de questions d'évaluation pour une démarche de résolution de problème

Depuis un an, le parc X, situé dans la ville de Y, connaît des problèmes d'insécurité. Les bagarres entre jeunes y sont de plus en plus fréquentes. Plusieurs usagers du parc signalent avoir été la cible de comportements agressifs de la part de bandes de jeunes. Les actes de vandalisme (graffitis, dégradations) augmentent, et avec eux les coûts de réparation des équipements endommagés. Les incidents requérant l'intervention du service de sécurité publique se multiplient. Le sentiment d'insécurité des riverains du parc est élevé. Devant l'ampleur du problème, les acteurs locaux décident d'élaborer une stratégie d'intervention visant à trouver une solution durable.

La police nationale/gendarmerie nationale, en partenariat avec la municipalité, le collège situé en bordure du parc et plusieurs associations du quartier, procède à un diagnostic de la situation. Il en ressort que les désordres ont deux causes sur lesquelles le service peut agir. La première est le manque de surveillance dans le parc et la seconde

la consommation d'alcool et de cannabis par des mineurs qui fréquentent le lieu. De concert avec les partenaires appropriés, la PN/GN met sur pied deux stratégies s'attaquant à ces deux racines du problème (d'autres actions, qui ne requièrent pas l'intervention du service, sont simultanément développées par d'autres acteurs locaux).

La PN/GN, la police municipale, les médiateurs sociaux de la mairie et une association d'éducateurs de rue s'engagent à renforcer leur présence sur le parc et à accroître les contacts avec les usagers. Cet axe de travail comporte plusieurs activités : intensification des patrouilles pédestres et cyclistes dans le parc, positionnement systématique des médiateurs et éducateurs aux abords du collège aux heures sensibles, identification des fauteurs de troubles afin d'engager un suivi personnalisé (admonestations, interventions auprès des familles concernées, rappels à l'ordre du maire, médiations pour apaiser les tensions entre bandes, rappels à la loi du parquet, interdictions de paraître...), encouragement des riverains à signaler immédiatement, via le 17 ou par messagerie électronique, les troubles ou infractions dont ils sont témoins. Des caméras de vidéosurveillance sont installées. Le résultat attendu est l'augmentation de la perception chez les jeunes du risque d'être sanctionné d'une manière ou d'une autre (réprimande, avertissement, poursuites...) en cas de comportement blâmable ou condamnable.

La PN/GN, le collège et le service animation jeunesse de la mairie ont prévu d'accroître l'effort de prévention, de détection et de répression de la consommation de substances psychoactives aux abords du collège, ainsi que de sensibiliser les jeunes aux conséquences du vandalisme et de la violence dans leur milieu de vie. Ce second axe stratégique comprend des opérations de surveillance policière pour démanteler la vente de stupéfiants à proximité du collège, des interventions de formateurs antidrogue au sein de l'établissement scolaire et des activités de formation à la citoyenneté (orientées vers la prévention des comportements incivils ou violents) dans le cadre du centre de loisirs du quartier. Les objectifs visés sont de mettre un point d'arrêt à la consommation d'alcool et de drogues dans le parc, ainsi que de faire prendre conscience aux jeunes des conséquences de leurs comportements.

Pour chacune de ces deux stratégies, on définit une série de questions d'évaluation avec les indicateurs correspondants (en italique). En voici quelques exemples :

Les patrouilles supplémentaires ont-elles été réalisées comme prévu ?

Nombre d'heures par semaine passées à effectuer

des rondes dans le parc. Horaires des passages dans le parc (pour vérifier s'ils sont adaptés).

La coordination entre les différents intervenants chargés d'assurer une présence dans le parc est-elle satisfaisante ?

Opinions des participants à ce sujet telles qu'exprimées dans le cadre de la cellule de veille.

Les intervenants ont-ils accru leurs efforts de prise de contact avec les usagers et riverains du parc ?

Nombre de contacts mentionnés dans les comptes rendus d'opération. Nombre de fiches de contact et de renseignement rédigées par les intervenants. Perception des associations de quartiers, des personnels du collège et des employés municipaux (service espaces verts) à ce sujet. Pourcentage d'augmentation du nombre d'incidents signalés par les citoyens (en supposant qu'un tel accroissement résulte des efforts de la PN/GN pour encourager la participation citoyenne et non pas d'une aggravation des désordres).

L'action judiciaire de la PN/GN porte-t-elle ses fruits ?

Nombre de faits de vente et d'usage de stupéfiants constatés dans le parc. Nombre de signalements et plaintes des usagers du parc relatifs à des comportements agressifs et pourcentage de diminution (en supposant, cette fois, que la baisse traduit une amélioration de la sécurité et non pas un changement de la propension des habitants à signaler les faits ; la nécessité de compléter l'examen des chiffres par une étude qualitative est ici manifeste). Nombre de traces de consommation d'alcool et de drogues relevées par les agents d'entretien du parc, nombre d'incidents signalés par eux. Nombre d'enquêtes judiciaires réalisées et résultats de ces affaires en termes de sanctions pénales.

A-t-on mis en place des ateliers de sensibilisation pour les jeunes ?

Nombre d'ateliers réalisés. Nombre de participants à ceux-ci qui fréquentent le parc X.

Les jeunes craignent-ils davantage d'être sanctionnés pour leurs actes déviants ? L'attitude des jeunes envers leurs actions dans le parc a-t-elle changé ? Ont-ils pris conscience des conséquences de leurs actions ?

Perception à ce propos des agents de première ligne les plus proches des jeunes (animateurs jeunesse, médiateurs, éducateurs spécialisés, conseillers d'éducation du collège). Entretiens réalisés par un sociologue de l'université locale.

Les sources d'information et le recueil des données

Avoir des indicateurs n'est pas suffisant. Il faut être en mesure de recueillir les données les plus exactes possible pour les alimenter. Pour cela, on doit mobiliser tout un ensemble de sources d'information dont certaines sont plus faciles d'accès que d'autres. Ces sources peuvent être des membres du service, des bases de données internes, des représentants d'organisme extérieur, un échantillon d'administrés, des documents de natures diverses (anciens rapports d'audit et d'évaluation, bilans statistiques, registres d'incidents, études d'experts, comptes rendus de réunion, presse, publications professionnelles et scientifiques, rapports parlementaires...). Il convient de vérifier la pertinence et l'accessibilité des sources que l'on envisage d'utiliser au moment de la conception de l'évaluation.

Tout processus d'évaluation nécessite la constitution d'un corpus de données appropriées. Celui-ci doit combiner des informations internes et externes. La collecte de l'information doit être opérée en commençant par celle qui est le plus facilement accessible au sein de l'organisation à laquelle on appartient. D'une manière générale, il est moins coûteux d'obtenir des données déjà existantes auprès de tiers extérieurs (mairies, préfecture, conseil départemental, communautés urbaines, agence d'urbanisme, organismes professionnels, INSEE, ONDRP, etc.) que de les produire soi-même.

Les évaluations dans le domaine de la sécurité publique reposent, pour la plupart d'entre elles, sur les mêmes sources d'information et sur les mêmes méthodes de recueil.

- On collecte toutes les statistiques et tous les documents, internes et externes, susceptibles de donner des indications sur le déroulement et l'impact de l'action.
- On rassemble les articles de presse et autres comptes rendus médiatiques portant sur l'action, ainsi que toutes les publications pertinentes sur le sujet.
- Pour savoir ce que les personnels impliqués pensent de l'action, on les interroge au moyen d'entretiens semi-directifs ou de groupes de discussion. On peut aussi passer en revue les notes, comptes rendus et bilans que les services ont produits à propos de l'action.
- L'avis des partenaires extérieurs est recueilli en effectuant des entretiens semi-directifs avec les responsables d'organismes, mais aussi avec les agents de première ligne. Doivent être consultés en priorité les partenaires les plus impliqués dans le dispositif évalué et ceux qui sont en prise directe avec le problème ciblé.
- Pour saisir la manière dont un large public perçoit l'action examinée, la méthode appropriée est l'en-

quête par sondage en population générale. L'intérêt de celui-ci dépend de la proportion de répondants qui connaît le dispositif évalué. Il ne sert à rien de réaliser un sondage sur une action peu visible.

- Pour connaître l'opinion des bénéficiaires (ou des cibles) de l'action, on procède par entretiens semi-directifs ou par groupes de discussion auprès d'un échantillon de personnes ayant déjà eu affaire au dispositif. Ces personnes qui ont fait l'expérience du dispositif sont les seules en mesure de fournir une appréciation fiable et informée.

Dès lors qu'on prévoit de recueillir des informations en interrogeant des personnes, quelle que soit la méthode employée (sondage, entretien ou groupe de discussion), il est nécessaire de définir un échantillon d'enquête. Si l'action compte peu de participants (moins d'une trentaine de personnes), il convient de les interroger tous. En revanche, si les acteurs impliqués sont plus nombreux, on doit procéder à un échantillonnage afin de réduire les coûts de collecte et de traitement des informations. En règle générale, seul un spécialiste extérieur sera en mesure d'obtenir une qualité d'information suffisante. Il y a deux raisons à cela. La première est liée à l'apprentissage qui est nécessaire pour parvenir à une maîtrise suffisante des techniques de recueil (passation de questionnaire, réalisation d'entretien, animation de groupe de discussion). La seconde a trait aux biais qui sont induits par l'appartenance de l'interviewer à l'organisation dont on évalue l'action.

Si l'on veut connaître l'évolution dans le temps de l'action et de ses résultats, la démarche d'évaluation doit comporter plusieurs phases de collecte de données, par exemple à un rythme semestriel ou annuel. Les acteurs clés doivent être réinterrogés à chaque fois, afin d'avoir leur opinion sur les progrès de l'action et sur les effets qu'elle a produits depuis l'évaluation précédente. Au fur et à mesure du déroulement de l'action, on doit consigner dans un journal de bord les opérations réalisées, les difficultés rencontrées, les ajustements de la stratégie, les commentaires les plus significatifs que les participants, destinataires et observateurs extérieurs ont faits au sujet du dispositif, etc. Si l'on choisit un modèle d'évaluation avec mesure des indicateurs avant et après l'action, il faut recueillir tout un ensemble d'éléments d'information avant que le dispositif ne soit lancé.

Le niveau de détail des données collectées doit être très fin, car l'impact de l'action est surtout perceptible à l'échelle du quartier (ou du village). Cela est dû au fait que la délinquance et les désordres prennent des visages très différents selon les endroits. Même entre des territoires qui partagent des caractéristiques similaires, il peut exister de considérables variations dans la concentration et le mélange des problèmes locaux. Qui plus est, la mise en œuvre d'une action varie généralement de façon sensible d'une zone à l'autre.

L'analyse des données et la communication des résultats

L'analyse consiste à interpréter les données que l'on a recueillies pour répondre aux questions d'évaluation.

L'analyse est un travail de réflexion qui procède en trois temps. La première phase consiste à vérifier, organiser, croiser et combiner les informations que l'on a récoltées. Puis, dans un deuxième temps, on applique des schémas d'interprétation et des méthodes de raisonnement. Enfin, on produit des constats et des explications utiles à la prise de décision. Il existe différents cadres et techniques d'analyse des questions de sécurité publique, qui permettent d'accroître la finesse et la profondeur d'interprétation des données rassemblées.

L'analyse vise à mettre en évidence les liens de causalité entre l'action menée et les changements constatés dans l'environnement d'intervention. Elle permet de comprendre l'évolution du problème ciblé, mais aussi l'apparition d'effets non voulus, qui peuvent être positifs ou négatifs.

Il est souhaitable d'anticiper, au moment de l'élaboration de la démarche évaluative, la façon dont on analysera l'information récoltée. Dans la mesure où l'emploi de méthodes d'analyse un tant soit peu sophistiquées nécessite des compétences spécifiques, il est recommandé de faire appel à un spécialiste extérieur pour guider la démarche d'analyse et réaliser les tâches les plus complexes.

Quelques procédés simples pour analyser les données

Concernant les données quantitatives, il n'est pas besoin de compétences spécialisées pour procéder à certaines analyses simples. Ainsi, le pourcentage de répondants qui a choisi telle réponse à telle question posée constitue déjà une indication précieuse. Il est facile d'approfondir l'analyse en étudiant comment ces taux varient selon les catégories de population, par exemple en fonction du sexe des répondants, de leur tranche d'âge, de leur niveau de diplôme, de leur catégorie socioprofessionnelle, ou encore du quartier où ils habitent. Si l'on a interrogé l'échantillon d'enquête avant et après l'action, on peut connaître l'évolution des opinions au cours du temps en comparant les réponses données aux mêmes questions dans chacun des deux sondages. On doit être prudent en attribuant les changements constatés à l'action si l'on ne dispose pas de données semblables sur une zone témoin. Par ailleurs, il faut vérifier que les variations d'opinion que l'on a mesurées sont statistiquement significatives, c'est-

à-dire qu'elles ne sont pas dues au simple hasard. Habituellement, on ne s'autorise à tirer des conclusions d'un résultat que si son seuil de signification est inférieur à 0,05, ce qui signifie que ce résultat a moins de 5 % de chances d'être obtenu par hasard (ce chiffre est donné par le logiciel de traitement statistique des données).

En ce qui concerne les informations qualitatives, une manière simple de les analyser consiste à opérer une synthèse des opinions récoltées en pointant les types de réponses qui sont les plus fréquentes. Les propos des répondants sont classés en une série de thèmes de préoccupation, dont chacun fait l'objet d'une description, c'est-à-dire d'un passage en revue des principales informations et opinions liées au thème. Cette analyse thématique est illustrée par des citations représentatives de chaque genre d'opinion. Pour identifier les thèmes et recenser les réponses relatives à chacun d'entre eux, on effectue une lecture attentive des retranscriptions d'entrevue en procédant au codage des éléments de discours, c'est-à-dire en indiquant dans la marge le thème auquel se réfère chaque déclaration. Ensuite, pour chacun des sujets de préoccupation qui a été recensé, on rassemble dans un tableau les citations qui expriment le mieux les différentes positions et attitudes que manifestent les répondants à son égard (sans oublier de mentionner la source de chaque propos). On s'efforce de hiérarchiser les opinions en fonction de l'intérêt qu'elles présentent eu égard aux objectifs de l'évaluation, en étant attentif aux tendances et aux contradictions dans les avis exprimés et en essayant de discerner les liens qui existent entre différents thèmes.

Si l'on souhaite exploiter systématiquement une grande quantité de données qualitatives (par exemple les retranscriptions intégrales de plus d'une trentaine d'entretiens semi-directifs), on peut utiliser des logiciels d'analyse du contenu. Ceux-ci fournissent une aide au repérage des tendances et des thèmes dans les propos recueillis. Leur usage étant compliqué, il nécessite l'appui d'un spécialiste extérieur.

Si l'on procède à la forme d'évaluation la plus simple, c'est-à-dire uniquement *a posteriori* et sans zone témoin, on peut néanmoins produire des analyses pertinentes en comparant les résultats d'observations que l'on a obtenus à ceux que l'on trouve dans des études publiées.

Pour approfondir à peu de frais les premières analyses auxquelles on a procédé, on peut discuter celles-ci avec quelques acteurs clés de l'action examinée. Ceux-ci sont généralement en mesure d'apporter des éclairages supplémentaires sur les points que l'on a du mal à expliquer.

L'analyse doit être particulièrement attentive aux éventuels effets pervers d'une action, par exemple un « effet de déplacement » (les troubles diminuent dans le territoire étudié mais augmentent dans les lieux voisins) ou un « effet de substitution (un type de délinquance est remplacé par un autre).

Les erreurs d'interprétation à éviter

Tout un ensemble de précautions intellectuelles doivent être prises quand on analyse des données d'évaluation.

Tout d'abord, on doit garder à l'esprit qu'une évolution constatée du problème ciblé n'est pas nécessairement le fruit de l'action menée, même si le changement observé est celui que l'on souhaitait voir se produire. Cette évolution peut, en réalité, être la conséquence d'autres facteurs que l'action elle-même, par exemple des modifications survenues dans d'autres politiques publiques ou des événements extérieurs qui ont influencé le comportement des destinataires de l'action.

Ensuite, il faut être conscient qu'un changement décelé au niveau des données récoltées ou des indicateurs scrutés ne reflète pas forcément une transformation de la situation réelle, mais peut être la conséquence de défauts ou de mauvaises utilisations des outils d'observation. Par exemple, certaines questions posées peuvent être formulées de façon maladroite ou contenir des biais, l'échantillon d'enquête peut ne pas être représentatif de la population dont on souhaite recueillir l'opinion, les chiffres obtenus peuvent ne pas être significatifs en raison d'un nombre insuffisant de répondants, les personnes interrogées peuvent avoir été influencées par des interviewers ou par un événement extérieur (par exemple une affaire médiatique qui a marqué les esprits au moment de l'enquête). Par ailleurs, il peut y avoir un décalage entre les opinions récoltées et la réalité de l'action au moment de l'évaluation, car la représentation que les gens se font d'une situation n'est jamais parfaitement objective, comporte toujours des inexactitudes, et n'évolue pas au même rythme que la situation elle-même. Certaines personnes interrogées fournissent aux questions posées des réponses qu'ils croient correspondre à ce qui plaît aux évaluateurs et donne une bonne image d'elles-mêmes.

En outre, il importe de ne pas confondre la présence d'une corrélation entre deux variables avec l'existence d'un lien de causalité. Si par exemple des adolescents déclarant consommer régulièrement du cannabis présentent un niveau plus élevé de décrochage scolaire, il ne faut pas immédiatement en déduire que c'est l'usage de drogues qui provoque les difficultés scolaires. En effet, un troisième facteur non encore identifié peut être à l'origine de ces deux phénomènes, par exemple le stress que ressentent les élèves en raison de faibles débouchés professionnels à l'issue de la formation qu'ils suivent et de discriminations qu'ils subissent sur le marché du travail.

On doit envisager la possibilité que les personnes interrogées ne fassent pas la différence entre l'action spécifique sur laquelle on leur demande de se prononcer et les autres activités de l'organisation policière. Dans ce cas, l'opinion recueillie constitue une appréciation générale de tout ce que fait le service et non pas un avis sur l'activité ou le dispositif soumis à évaluation.

Une évaluation peut rarement démontrer avec certitude qu'une action réduit la délinquance. En revanche, elle peut établir que cette action diminue certains facteurs de risque ou contribue à améliorer la protection des victimes potentielles.

Le rapport d'évaluation

Les résultats de l'évaluation doivent être intégrés dans le processus de décision stratégique du service, en liaison avec les personnels impliqués dans la mise en œuvre de l'action et avec les participants extérieurs. La prise en compte des conclusions et recommandations de l'évaluation peut emprunter plusieurs vecteurs, dont les principaux sont les réunions de service, les tableaux de bord opérationnels du service, les instances de pilotage des partenariats locaux de sécurité (si l'action les concerne) et, bien entendu, la remise d'un rapport d'évaluation aux principales autorités hiérarchiques et administratives ayant voix au chapitre. Ce rapport constitue le document de référence pour toute autre forme de communication, écrite ou orale, des résultats de l'évaluation (présentation orale en réunion de direction ou devant le CLSPD, note synthétique sur l'intranet du service, communiqué de presse...).

Le rapport d'évaluation doit répondre à des critères bien précis de forme et de fond. D'une manière générale, les destinataires du rapport d'évaluation préfèrent un document qu'ils peuvent lire et assimiler en un minimum de temps. Le rapport les intéresse dans la mesure où il facilite leur prise de décision, c'est-à-dire où il propose une représentation simplifiée des problèmes à résoudre et où il suggère des solutions réellement applicables.

Sur la forme, le rapport doit se limiter au strict minimum du nombre de pages et doit privilégier les énoncés brefs et synthétiques. La présentation doit en être attrayante, ce qui suppose l'insertion de tableaux, schémas, graphiques, cartes, photographies ou autres illustrations. Les tendances doivent être illustrées par des courbes ou des diagrammes à bandes. L'argumentation doit être claire, structurée et logique. Le ton doit être neutre et objectif. Le vocabulaire et le style employés doivent être aisément compréhensibles par le public ciblé. Les éléments de description et d'explication les plus importants doivent être clairement mis en évidence. L'auteur du rapport doit adopter un ton diplomatique et prendre

des précautions rhétoriques quand il émet une idée touchant à un enjeu sensible. Le rapport doit comporter une table des matières et s'accompagner d'un résumé dont la lecture suffit à saisir l'essentiel de sa teneur. Il doit comporter des annexes : cartes, tableaux de chiffres, liste des abréviations, définition de la terminologie.

Sur le fond, le rapport doit rappeler la demande à l'origine de l'évaluation et la démarche qu'il était prévu de suivre pour y répondre (indicateurs choisis, plan d'évaluation...). Il doit dresser le bilan du travail effectivement accompli dans le cadre de l'action. Il doit déterminer ce qui a bien et moins bien fonctionné. Il doit pointer et expliquer les écarts entre les résultats visés et ceux qui ont été obtenus. Il doit attirer l'attention sur les effets imprévus de l'action et préciser leurs conséquences. D'une façon générale, il doit prendre soin de répondre à toutes les questions d'évaluation telles qu'elles ont été formulées au moment où l'évaluation a été conçue.

L'auteur doit offrir une lecture synthétique et schématique des problèmes dont il traite. Dans son argumentation, il doit distinguer clairement les éléments qui relèvent du constat factuel ou de l'affirmation prouvée et, d'autre part, ceux qui constituent des interprétations, des opinions ou des suppositions. Les manques d'information doivent être signalés. Le degré de fiabilité des données utilisées doit être indiqué. Le rédacteur doit avertir le lecteur des limites et incertitudes des conclusions auxquelles aboutit l'analyse. Les biais possibles doivent être évoqués (par exemple le poids plus important donné à tel ou tel type d'information par rapport à tel autre). S'il existe plusieurs interprétations ou déductions alternatives, le rédacteur doit les présenter toutes.

Enfin, le rapport doit proposer une gamme de recommandations opérationnelles pouvant aider les responsables à répondre aux problèmes soulevés. En d'autres termes, le rapport doit se prononcer sur l'opportunité (ou non) de corriger l'action et suggérer des solutions possibles. Il doit indiquer différentes pistes pour l'action, entre lesquelles les décideurs pourront choisir. Ces prescriptions d'action doivent être directement applicables, c'est-à-dire répondre à des critères d'acceptabilité et de faisabilité. Les rapports destinés à être diffusés en direction d'un large public ou dans les réseaux partenariaux doivent être expurgés des éléments sensibles et leur contenu doit être adapté à l'audience visée.

Les méthodes pour l'évaluation

Ce chapitre présentera une série de méthodes opérationnelles de préparation et de mise en œuvre d'une démarche évaluative correspondant chacune à un cas de figure spécifique. Il explique également les bases des principales techniques de collecte de données qui sont mentionnées dans les chapitres précédents : sondage, entretien semi-directif, groupe de discussion et observation directe.

Comment s'y prendre pour mettre en œuvre la démarche d'évaluation : recommandations pratiques pour les services de police et de gendarmerie

Les points clés de la démarche d'évaluation

Le projet d'évaluation

Toute démarche d'évaluation doit commencer par une phase de préparation au cours de laquelle un projet d'évaluation est défini et mis en forme dans un document écrit. Celui-ci doit préciser :

- Les buts de l'évaluation. (Quels aspects de l'action a-t-elle vocation à éclairer et à améliorer ?)
- Son périmètre. (Quelles activités et quels dispositifs spécifiques seront soumis à évaluation ?)
- Ses utilisateurs. (Qui en exploitera les résultats pour prendre des décisions ?)
- Son mode de pilotage (Qui supervisera le bon déroulement de la démarche d'évaluation et décidera d'éventuelles inflexions ?) La responsabilité de conduire l'évaluation peut être confiée à un cadre du service ou à un comité.
- La composition de l'équipe d'évaluateurs. (Qui effectuera les différentes opérations techniques que prévoit la démarche d'évaluation ?) Les besoins en termes de compétences et d'expertises extérieures et les démarches à entreprendre pour les trouver. Le rôle et les responsabilités de chaque participant.

- Les partenaires et habitants à associer au processus d'évaluation. Les modalités de leur participation.
- Les questions d'évaluation.
- La démarche qui sera suivie (phases du processus) et les méthodes qui seront employées à chaque étape.
- Les sources d'information à mobiliser et les données à collecter.
- Le calendrier des opérations.
- Les modes de restitution des résultats de l'évaluation (rapports, présentations orales en réunion de service, pages sur l'intranet...). La façon dont seront exploitées et communiquées les conclusions.
- Les ressources nécessaires en moyens financiers et humains.

La démarche mise en place doit faire en sorte qu'une pluralité de points de vue puisse s'exprimer sur l'action évaluée : ceux des autorités hiérarchiques, administratives et judiciaires, ceux des partenaires, ceux des publics concernés et bien évidemment, ceux des différentes catégories de personnels impliqués dans la mise en œuvre. Pour ces derniers, l'évaluation constitue une forme de retour d'expérience sur les pratiques du service.

Le pilotage

La conduite opérationnelle de la démarche d'évaluation procède d'une concertation permanente entre l'instance de pilotage, l'équipe d'évaluateurs et les représentants des partenaires extérieurs associés au processus. Ce dialogue a plus de chances d'être efficace s'il se déroule dans le cadre de structures et de procédures propres à faciliter le partage d'informations et le suivi collectif de l'avancement du projet, par exemple un groupe de travail qui se réunit très régulièrement.

Le critère de choix des évaluateurs doit être la compétence, l'expérience et la capacité à prendre de la hauteur.

La mise en œuvre

La première condition requise pour réaliser une évaluation fiable est de disposer des compétences nécessaires. Autant on peut recommander aux services de police et de gendarmerie d'acquérir un savoir-faire dans le maniement d'outils tels que le groupe de discussion (pour être plus efficaces dans l'animation de réunions publiques), les formes simples d'enquête de satisfaction, le recueil de

points de vue internes et externes sur telle ou telle question spécifique, ou encore le tableau de bord opérationnel, autant on doit conseiller de faire appel à des expertises extérieures pour la mise en œuvre de méthodes complexes (diagnostic territorial, sondage, entretien semi-directif, observation), car celles-ci comportent des aspects qui requièrent une grande technicité (constitution de l'échantillon, formulation des questions, conduite d'interview, utilisation de logiciels de traitement des données...).

Si on ne dispose pas de ressources suffisantes pour recourir à un prestataire extérieur (cabinet de conseil, organisme de sondage...), on peut essayer de s'appuyer sur les ressources internes d'un partenaire (par exemple un chargé d'études employé par la mairie, la communauté d'agglomération ou le conseil départemental). On peut aussi faire appel à un chercheur d'un établissement d'enseignement supérieur ou à un étudiant en master, à condition que celui-ci soit bien encadré et que son travail soit suivi de près.

Si on opte pour une équipe d'évaluateurs constituée de membres du service, il faut veiller à les décharger d'autres tâches afin qu'ils puissent consacrer un temps suffisant au projet d'évaluation. Les évaluateurs peuvent ne pas travailler à plein temps à l'évaluation. Il est préférable de choisir des personnels capables d'indépendance dans leur jugement, du fait de leur personnalité et de leur niveau hiérarchique, afin de limiter le risque d'autojustification. Une autre manière de favoriser la prise de recul est de composer une équipe pluridisciplinaire et d'y associer quelques représentants des partenaires extérieurs. Ce genre d'équipe d'évaluateurs compte généralement trois ou quatre membres du service et un ou deux intervenants extérieurs. Un des membres de l'équipe, de préférence un « senior », doit être désigné comme responsable et doit assurer la coordination avec l'instance de pilotage.

Le tableau de bord opérationnel

Le style de management policier qui s'accorde le mieux avec le souci d'évaluer l'action menée est sans conteste l'approche par projets de service. Ce mode de conduite des activités policières suppose, en effet, de mettre en place un pilotage par objectifs, qui est lui-même une démarche où l'auto-évaluation continue joue un rôle essentiel. Dans un tel cadre, l'évaluation revêt la forme d'un instrument d'aide à la décision, à savoir le tableau de bord. Celui-ci consiste en une batterie d'indicateurs classés par rubriques, qui permettent de situer les activités et résultats du service par rapport à tout un ensemble d'objectifs d'effectivité, de qualité et d'efficacité.

Un tableau de bord bien conçu possède les caractéristiques suivantes.

Tout d'abord, il comporte deux types d'indicateurs : d'activité et de résultats. La fonction des premiers est de

permettre de suivre l'emploi des moyens et le déroulement des opérations au fil de la mise en œuvre de l'action du service. Les indicateurs d'activité révèlent peu de chose sur l'efficacité du travail accompli, mais sont indispensables pour assurer le déploiement effectif des programmes d'action. Ils permettent en effet d'identifier les retards par rapport aux calendriers fixés, ainsi que de repérer les écarts entre les ressources prévues et celles déployées. Les indicateurs de résultats servent à mesurer la progression du service ou de l'unité vers ses objectifs opérationnels. Le choix des indicateurs doit être réaliste, c'est-à-dire tenir compte de la possibilité réelle de réunir les données.

Ensuite, le tableau de bord doit rendre compte des activités générales du service ou de l'unité autant que des stratégies de résolution de problème qui y sont menées. C'est pourquoi le tableau de bord doit combiner des indicateurs relatifs aux missions permanentes de sécurité publique et des indicateurs correspondant aux projets spécifiques (initiatives partenariales, dispositifs liés aux priorités nationales du moment...).

Le tableau de bord doit aussi permettre une forme de diagnostic continu de la situation sécuritaire du territoire et de l'impact de l'action du service sur celle-ci. Il importe donc de définir le rythme de mise à jour des indicateurs et de désigner un responsable de l'actualisation du tableau.

Enfin, le tableau de bord doit être suffisamment complet et précis pour donner aux responsables une vue d'ensemble des éléments les plus pertinents pour construire et mener une action efficace et, en même temps, il doit être raisonnablement facile à documenter et à appréhender. Autrement dit, sa production ne doit pas représenter une charge de travail excessive pour l'organisation et son utilisation doit faciliter la prise des bonnes décisions. C'est pourquoi le tableau de bord ne doit pas comporter un trop grand nombre d'indicateurs, afin d'éviter de surcharger le décideur en informations.

Différents types d'informations peuvent figurer dans un tableau, parmi lesquelles on peut mentionner :

- Les principales données sociodémographiques et économiques.
- La situation de la délinquance, des désordres et des incivilités dans le territoire (telle que mesurée par les statistiques policières et les données issues des différents partenaires).
- Les principaux problèmes de sécurité nécessitant l'intervention du service.
- L'évolution des conditions locales en termes de victimation, de sentiment d'insécurité et de perception de l'action policière.

- Les objectifs nationaux de sécurité applicables à la circonscription territoriale.
- Les politiques et stratégies locales de sécurité auxquelles participe le service, seul ou en partenariat avec d'autres acteurs locaux (initiatives décidées par le CLSPD, collaborations avec les bailleurs, les transporteurs en commun ou les établissements scolaires, etc.).
- Les perceptions, attentes et besoins de la population en matière de sécurité publique (tels qu'exprimés à travers des réunions de quartier, des sondages, des pétitions, des rencontres informelles sur la voie publique, etc.).
- Les mesures de qualité du service rendu à la population (taux de présence sur la voie publique, indicateurs sur le fonctionnement de l'accueil, de la réponse aux appels d'urgence, de l'assistance aux victimes, sur le respect de la déontologie, etc.).
- L'état d'avancement et les résultats des actions spécifiques en cours de réalisation (réformes du service, mise en place de dispositifs particuliers, démarches de résolution de problème, etc.). Les indicateurs à utiliser dépendent des caractéristiques de l'action.

La mise en place d'un tableau de bord suppose d'instaurer des procédures pour aménager et garantir la collecte et la remontée des informations nécessaires à l'alimentation des indicateurs. La périodicité de la mise à jour doit être spécifiée, afin de permettre un pilotage fin et continu. La solution la plus simple et la moins coûteuse pour compléter la partie « diagnostic territorial de sécurité » du tableau est d'effectuer des rencontres régulières avec les principaux partenaires locaux au cours desquelles chacun d'entre eux est invité à décrire les problèmes rencontrés dans le cadre de ses activités, ainsi qu'à donner sa vision des besoins de la population. Il faut aussi mettre à profit les études qui ont été réalisées par les membres du réseau local d'acteurs de la sécurité, ce qui implique de les contacter pour recenser les travaux existants et, éventuellement, pour mettre en place des procédures de transmission régulière d'informations.

Les techniques de collecte des données

La collecte de données consiste à obtenir de l'information auprès de différentes sources. Il y a certaines règles à suivre pour bien recueillir les données, qui dépendent de la méthode utilisée.

L'enquête par sondage

Cette méthode est adaptée quand un échantillon important est requis. Si l'on a l'intention d'analyser séparément

les opinions de différentes catégories de personnes, on doit s'assurer qu'il y aura un nombre suffisant de personnes interrogées appartenant à chacun de ces groupes, et ce en tenant compte du taux de non-réponse auquel on peut s'attendre.

Pour constituer un échantillon représentatif, il est préférable de recourir à un spécialiste de la méthode.

Les questionnaires de sondage ont l'avantage d'être relativement faciles à administrer mais l'inconvénient d'être difficiles à élaborer. Il faut un savoir-faire spécialisé pour être capable de définir des énoncés de questions-réponses qui mesurent efficacement ce qu'elles sont censées évaluer. Deux formulations qui semblent très proches l'une de l'autre peuvent, en pratique, induire des résultats très différents. Quelques énoncés mal conçus peuvent compromettre gravement la validité de l'enquête.

Les questions-réponses doivent être formulées dans un langage simple, qui évite les termes de jargon. On doit chercher à mesurer l'intensité des opinions et pas seulement à savoir si le répondant est d'accord ou pas d'accord, satisfait ou mécontent, etc. Pour ce faire, on doit proposer un plus large éventail de possibilités de réponse, comme « entièrement d'accord », « plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord » et « pas du tout d'accord ».

Lorsque des options de réponse sont fournies, on doit s'efforcer d'inclure les principales réponses possibles et proposer une catégorie « autre » pour toute réponse que l'on n'a pas envisagée.

L'ordre des questions est d'une grande importance. On doit éviter de placer au début du questionnaire les questions personnelles ou celles qui demandent beaucoup de réflexion. On doit commencer par des questions simples et générales comme : « Avez-vous entendu parler de cette action ? »

Dans tous les cas, il faut s'assurer que le questionnaire est simple à remplir. Un sondage doit se concentrer sur les informations qu'il est nécessaire de connaître pour répondre aux objectifs de l'évaluation, afin d'éviter un questionnaire trop long. Il faut former les interviewers pour qu'ils sachent présenter la démarche aux répondants et enregistrer les réponses avec exactitude.

Avant d'administrer un questionnaire d'enquête, on doit le tester pour s'assurer que les répondants comprennent correctement les énoncés qui leur sont proposés et qu'il n'y a pas de problème dans la formulation ou dans l'ordre des questions.

Il existe différentes manières d'opérer la passation d'un questionnaire. Celui-ci peut être rempli par le répondant lui-même, qui le reçoit par la poste, par courrier électronique ou via Internet. Les outils de sondage en ligne

présentent un bon rapport coût-efficacité et présentent souvent l'avantage de permettre une analyse automatique des données. Les principaux défauts des sondages auto-administrés sont la faiblesse des taux de réponse et le manque d'incitation à remplir le questionnaire avec sérieux. Le questionnaire peut aussi être administré par un interviewer dans le cadre d'une entrevue téléphonique ou physique, ce qui assure un meilleur taux de réponse et une plus grande application des répondants. Ces deux dernières modalités d'enquête présentent néanmoins un coût plus important, car il faut financer les personnes chargées de réaliser la passation.

Il faut toujours expliquer aux personnes interrogées comment l'information sera utilisée et leur demander de signer un formulaire de consentement qui porte sur la confidentialité des renseignements personnels et la protection de l'anonymat des participants.

L'entretien semi-directif

Dans un entretien semi-directif, l'interviewer pose une série de questions ouvertes à la personne interrogée et enregistre ou note les réponses. L'interviewer se sert d'un guide d'entretien qui lui fournit des directives générales et dresse la liste des questions à poser. Les règles de formulation des questions d'entretien sont les mêmes que pour les sondages.

Le guide d'entretien doit être utilisé de manière souple. L'interviewer est libre d'ajouter des questions, de s'écarter de l'ordre prévu et de demander des approfondissements. Il lui revient de prendre toute initiative qui lui semble appropriée au cours même de l'entrevue, en fonction de l'analyse à chaud qu'il fait des propos tenus par le répondant, le but étant d'obtenir un maximum d'informations pertinentes pendant la durée de l'entretien.

Au début de l'interview, on doit informer la personne interrogée du but de l'enquête et de la manière dont les réponses fournies seront exploitées. On doit donner au répondant un bref aperçu des questions qui seront abordées au cours de l'entretien (cela peut être fait avant l'entrevue, au moment de la prise de rendez-vous). Dans la mesure du possible, il faut essayer de faire en sorte que l'entretien se déroule dans un lieu à l'abri des distractions (coups de téléphone, interruptions par des collègues de travail, etc.). Il faut demander le consentement du répondant si l'on souhaite enregistrer l'entrevue et lui préciser ce qu'il en est concernant l'anonymat et la confidentialité des propos recueillis. Cette phase d'introduction doit être utilisée pour établir de bons rapports avec l'enquêté et apaiser ses éventuelles craintes.

L'interviewer doit être capable d'animer la conversation sans pour autant entrer dans un véritable dialogue avec la personne interrogée, car un échange d'arguments

aurait pour effet d'influencer les propos du répondant. C'est pourquoi l'enquêteur doit privilégier des formes de relance qui ne trahissent pas sa propre opinion, telles que la reformulation de déclarations antérieures du répondant, la demande de précisions complémentaires ou les manifestations d'intérêt pour ce qui est dit (hocher la tête, marquer son approbation, inviter à poursuivre, etc.). L'interviewer doit le plus possible laisser la parole au répondant et limiter ses interventions au strict minimum. Il doit s'assurer que la personne interrogée a bien compris les questions posées et y répond entièrement. À la fin de l'entrevue, on doit donner à la personne interrogée la possibilité de faire des observations additionnelles, par exemple en lui demandant si elle a quelque chose à ajouter.

Le groupe de discussion

Cette méthode de collecte de données permet de cibler un groupe restreint de personnes (généralement une dizaine) et vise à favoriser l'expression des différents points de vue ou représentations à l'œuvre dans toute leur diversité et leurs nuances. Le groupe de discussion ou *focus group* est ainsi adapté pour approfondir des enjeux complexes ou saisir les diverses représentations associées à une action avec une finesse que ne permettent pas nécessairement les enquêtes par sondage. Cette méthode est souvent mobilisée en complément d'autres sources d'information pour accroître la fiabilité des données obtenues, ce qui nécessite de croiser ou « trianguler » des informations provenant de différents modes de collecte.

La composition de l'échantillon répond à un enjeu de crédibilité et de représentativité. Selon les questions couvertes, il peut intégrer par exemple des personnels chargés de la mise en œuvre de l'action, des partenaires extérieurs concernés, ainsi que des bénéficiaires ou publics de l'action. Si le groupe de discussion vise à mieux comprendre les perceptions de ces derniers quant à l'impact de l'action, il convient alors de diversifier l'échantillon de manière à toucher à la fois des publics ayant eu de bonnes et de mauvaises expériences dans le cadre du dispositif à évaluer.

La plupart des règles relatives à la réalisation d'entretiens semi-directifs s'appliquent également au groupe de discussion. Ainsi, comme pour la réalisation d'entretiens, l'animateur du groupe élabore au préalable un guide de discussion incluant une série de questions ouvertes destinées à permettre aux participants de faire partager leurs opinions et expériences au sujet du dispositif. La souplesse reste également de mise afin de permettre le cas échéant de faire surgir des thèmes non identifiés par le guide. Les échanges peuvent être enregistrés avec le consentement des participants (en intégrant toutefois les difficultés techniques liées à des prises de parole multiples et parfois simultanées), et/ou faire l'objet d'une prise de notes par une tierce per-

sonne à qui est confié le rôle de rapporteur. L'animateur a la charge de mettre les participants en confiance en leur expliquant les attendus ou le déroulement de la séance, ainsi qu'en rappelant les règles en matière de confidentialité.

Plusieurs points de vigilance spécifiques doivent cependant être mentionnés, qui tiennent à la fois à la durée restreinte d'un groupe de discussion (généralement deux heures, afin de favoriser la bonne concentration des participants) et à la diversité des participants et de leur expertise. Tout d'abord, l'animateur doit généralement se montrer plus « interventionniste » et directif que lors d'un entretien car il lui faut s'assurer que l'éventail des questions pertinentes sera traité dans le laps de temps prévu et que l'attention du groupe ne dévie pas sur certaines questions au détriment des autres. De même, il doit également garantir à chaque participant la possibilité de s'exprimer de manière égale, en évitant les effets de groupe ainsi que la domination de certains participants cherchant à imposer leur point de vue. Après rappel de ces règles de fonctionnement au démarrage du groupe de discussion, la méthode du tour de parole et l'utilisation d'un chronomètre peuvent s'avérer utiles pour réguler les échanges en tenant compte de ces écueils.

L'observation directe

Il est également possible, en complément des méthodes de collecte de données présentées ci-dessus, de réaliser des observations directes des pratiques de terrain, des interactions de guichet, des pratiques d'occupation des lieux publics ou encore des réactions à l'égard de la police, par exemple à l'occasion de réunions. Les données issues de l'observation directe peuvent permettre de faire apparaître des informations ou pratiques dissonantes ou partiellement convergentes par rapport aux discours tenus publiquement par les acteurs ou recueillis lors des entretiens ou groupes de discussion. S'il s'agit de déterminer dans quelle mesure des changements de pratiques ou de relations s'opèrent effectivement au fil du temps et s'ancrent dans la durée, il convient de répéter à échéance régulière ce dispositif de collecte de données, par exemple avant, pendant et plusieurs mois après la mise en œuvre d'une action.

Si elle présente une grande souplesse d'utilisation, cette méthode nécessite cependant l'élaboration d'une grille d'observation préalable qui permettra d'orienter le regard de l'observateur sur des faits significatifs ou éléments pertinents à prendre en compte dans le cadre du type d'évaluation choisi. Les données recueillies feront l'objet d'un compte rendu d'observation ou de photographies qui permettront d'illustrer le rapport d'évaluation.

PARTIE 2

Pour un ajustement de l'action publique par le bas

Introduction

Le projet ACESS (Améliorer les capacités évaluatives dans les services de sécurité) a été élaboré au printemps 2017 en réponse au premier appel à propositions du ministère de l'Intérieur pour des études prospectives et stratégiques de courte durée, ne devant pas excéder six mois. ACESS fut un projet de six mois (conduit d'octobre 2017 à mars 2018) ce qui l'inscrit dans la catégorie des projets longs pour ses commanditaires, mais très courts pour l'équipe qui en avait la charge... Ce projet avait été déposé sur l'item « relation police-population » de l'appel d'offres ministériel. Son acronyme ACESS renvoyait à un projet de renforcement (amélioration) des capacités évaluatives au sein des services de sécurité intérieure, une démarche connue dans les organisations internationales sous le terme anglais de *capacity building*. Il s'agit d'une approche qui entend tourner le dos à l'idée de « bonnes pratiques » répliquables en tout temps et en tout lieu pour s'intéresser davantage aux conditions nécessaires au déploiement effectif des programmes jugés souhaitables¹.

Le livrable du projet ACESS consistait en une boîte à outils méthodologique qui soit utilisable par les acteurs centraux et de terrain en charge des fonctions de sécurité et tranquillité publique et qui permette aux services de s'inscrire dans un agenda de renforcement de la relation police-population. L'objectif poursuivi à travers cette boîte à outils était de contribuer à un déploiement raisonné de l'évaluation de l'action de sécurité publique pour permettre sa banalisation dans les services de police et de gendarmerie en tant qu'outil support d'une démarche d'action stratégique. Il s'agissait d'amener l'action publique de sécurité à entrer dans l'ère de l'évaluation, mais tout en prenant garde à ne pas dénaturer pour autant ni son sens, ni celui que donnent à leur action quotidienne les agents publics qui la conduisent. Avant d'exposer notre démarche de recherche, disons d'abord quelques mots des raisons qui nous ont fait adopter une telle démarche.

Pourquoi évaluer ?

Lorsqu'elle naît dans les années 1960 aux États-Unis, l'évaluation des politiques publiques est d'abord un projet politique et parlementaire. Comme le montre Vincent Spenlehauer², il s'agit pour les Républicains dans le contexte du développement du *Welfare State* à l'américaine d'obliger les Démocrates qui en sont les principaux promoteurs à apporter la preuve de l'utilité

du surcroît de dépense publique que cela représente. En France, la genèse de son déploiement, certes beaucoup plus récent puisqu'il date de la toute fin des années 1990, est peu ou prou identique. Le développement de l'évaluation de l'action publique comme technologie de gouvernement a été inscrit dans nos institutions à travers une loi organique des lois de finances (LOLF), autrement dit une loi de cadrage des débats budgétaires, votée par le Parlement en août 2001. Néanmoins, il s'est agi d'une loi consensuelle, votée à l'unanimité des parlementaires de droite comme de gauche. Le contexte français est en effet légèrement différent, puisqu'il s'agit de la crise fiscale des États et du développement des politiques publiques visant à contenir la dette publique. Mais on retrouve néanmoins, derrière le déploiement de dispositifs d'évaluation, le même objectif d'efficacité des dépenses publiques, avec cette fois l'idée d'appliquer cette démarche analytique au premier euro dépensé, c'est-à-dire à l'ensemble de l'action publique conduite par les services de l'État. Ce déploiement fait figure d'obligation comptable, mais aussi d'obligation démocratique visant à mieux rendre compte aux citoyens du bon usage de l'impôt.

Comment évaluer l'action publique ?

Si l'évaluation des politiques publiques est donc inscrite à l'agenda public, la question de savoir comment évaluer l'action publique reste entière. La mise en œuvre de la LOLF a généré la prolifération maladroite d'indicateurs d'activité dans tous les segments administratifs, et, on le sait, en matière de police et de sécurité, le déploiement de ces indicateurs va nourrir la polémique de la mise en place d'une politique du chiffre. Deux reproches majeurs sont faits aux indicateurs du programme « sécurité » : d'une part, détourner l'action de police de ses missions de tranquillité publique, de son mandat de prévention, de dissuasion, de résolution des problèmes, de pacification au profit de sa seule composante d'activité judiciaire dont la comptabilisation, ancienne, précédait largement l'adoption de la loi ; d'autre part, produire des effets de réorientation de l'activité judiciaire vers des infractions à la réglementation faciles à relever et à « élucider », notamment les infractions révélées par l'activité des services (IRAS), au détriment du travail d'enquête en profondeur sur les plaintes déposées par les citoyens³. Ainsi, de cette confusion initiale entre enregistrement de l'activité administrative et mesure de l'efficacité de l'action publique est née une crise de sens dans l'action de police, ce dont témoignent les nombreuses protesta-

1. Pour plus d'éléments sur ce débat, cf. par exemple Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock, *Building state capability : evidence, analysis, action*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2017.

2. Vincent Spenlehauer, *Des sciences sociales engagées dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2016.

3. Cette opposition en recouvre une autre dans la pensée criminologique, celle des infractions « sans victimes » versus celle des infractions avec victimes.

tions professionnelles contre cette « politique du chiffre » au sein des services de police et de gendarmerie. Dans un tel contexte, la question des outils d'évaluation devient une nouvelle question publique au moins aussi importante que celle de l'évaluation elle-même.

Le cadre théorique

En termes de cadre ou de modèle d'analyse, le projet ACCESS, déposé en avril 2017 et retenu par le comité des études du ministère de l'Intérieur lors de la réunion de sélection du 15 mai 2017, s'appuie sur une approche devenue assez centrale en science politique, où s'est développé, autour d'un ouvrage fondateur de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès⁴, un courant qui met en avant le poids croissant des instruments dans le gouvernement de l'action publique, parce qu'ils font figure d'outils permettant de dépassionner le débat politique, de contribuer à rationaliser l'action administrative et parfois d'ancrer l'action publique dans des orientations durables.

Dans cette perspective, le projet ACCESS s'était fixé comme objectif de mettre en avant des outils d'évaluation de l'action publique qui permettent de faire exister d'autres composantes de l'action de police que la seule action judiciaire, à commencer par des approches de police du quotidien plus proches des attentes du citoyen, dont on rend compte habituellement dans les termes de police de tranquillité publique, et qui opèrent dans une perspective de coproduction de la sécurité quotidienne, de résolution de problème et d'amélioration des relations police-population. Il y avait ainsi aussi en creux derrière ce projet une réflexion sur l'articulation entre outils d'évaluation et modèles de police.

Le projet ACCESS a été développé, sur la base de cette problématique générale, par une équipe composite de trois chercheurs, Anne Wulleumier, politiste, chercheuse au département études et recherches de l'INHESJ, qui s'intéresse au répertoire d'action policier et à la manière dont s'organisent les relations entre champ policier et champ scientifique⁵, Thierry Delpeuch, politiste, chercheur au CNRS au sein de l'UMR PACTE université de Grenoble, spécialisé depuis une dizaine d'années dans l'analyse des « outils d'intelligence » de sécurité publique⁶ et Anaïk Purenne, chercheuse à l'ENTPE université de Lyon au sein de l'UMR Rives, qui s'est spécialisée dans l'étude des relations police population, dans une approche compara-

tive France Canada⁷. Le croisement de ces regards, pas nécessairement convergents, fut une source de richesse qui a permis de donner une vision pluridimensionnelle de l'objet de la recherche. À cela, il faut ajouter l'architecture propre aux projets du comité des études du ministère de l'Intérieur, qui prévoit un travail de concertation permanente entre l'équipe de recherche et les administrations qui ont sélectionné le projet. Ce mode d'organisation de la recherche a permis d'affirmer le projet ACCESS comme une aventure collective mobilisant, au-delà de leurs différences d'approche, chercheurs et praticiens. ACCESS constitue ainsi *in fine* un projet hybride qui articule transfert de connaissances, travail d'accompagnement des acteurs publics et micro-études de terrain.

Les quatre temps du projet ACCESS

Le livrable principal du projet ACCESS consistait en un manuel d'évaluation de l'action de sécurité publique à destination des services de police et de gendarmerie. Ainsi, l'objectif de l'équipe de recherche, une fois le cadre théorique posé, était de conduire un transfert de savoirs et de savoir-faire qui puise dans les pratiques stabilisées contenues dans la littérature spécialisée mais qui puisse surtout être « utile » aux acteurs de la sécurité publique. Cela nécessitait d'opérer une sélection au sein de l'offre de réflexions et de méthodes scientifiques disponibles sur l'évaluation de l'action de sécurité publique en essayant d'identifier ce qui était le plus susceptible d'appropriation par les acteurs publics. Cet objectif nous a amené à suivre une démarche de recherche en quatre temps :

1. Identification des besoins des services de police et de gendarmerie.
2. *Workshop* de retour d'expérience sur l'outillage des acteurs publics par la recherche scientifique.
3. Enquête comparée dans des services de police locale de deux pays connus pour leur engagement en matière de relation police-population.
4. Test d'une première version du manuel en circonscriptions.

Dans les pages qui suivent nous allons présenter les résultats que nous avons consolidés sur ces quatre points, résultats qui donnent son sens au manuel livré en mars 2018. Pour mieux faire le lien entre les deux, nous émaillerons notre narration des recommandations d'ordre général pour le développement de la culture de l'évaluation dans les services de police et de gendarmerie, recommandations dégagées de ces quatre étapes de recherche mais dont seules certaines ont pu trouver à s'épanouir à l'occasion de l'écriture du manuel.

4. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

5. Anne Wulleumier, « Le policier-éducateur et l'effectivité du droit. Exploration comparée des répertoires policiers de pédagogie du droit en France et au Canada », *Droit et société*, 2017/3 (n° 97), p. 521-536.

6. Thierry Delpeuch, Jacqueline Ross, « Les instruments policiers d'intelligence influent-ils sur les relations police-population ? » *Droit et société* 2017/3 (n° 97), p. 537-552.

7. Anaïk Purenne, « Les luttes émancipatrices à l'heure de l'État néo-managérial : l'exemple de VANDU », *Mouvements*, 2016/1 (n° 85), p. 114-121.

Identification des besoins des services de police et de gendarmerie

Dans la construction du projet ACESS nous avons mis l'accent sur le développement d'une politique d'évaluation qui soit capacitaire et participe de l'empowerment des acteurs locaux de sécurité, pour tenter de dépasser le discrédit ponctuel de l'idée d'évaluation comme politique du chiffre. De plus, il nous semblait important d'associer cette technologie de gouvernement à l'idée d'un droit à l'erreur qui soit favorable à l'esprit d'initiative et d'innovation¹. Nos correspondants des administrations de police et de gendarmerie ont acquiescé à cette démarche capacitaire d'empowerment des acteurs locaux.

Ils ont souligné leur adhésion à une conception de l'évaluation qui vise à dégager des pistes d'amélioration et s'écarte résolument de la pratique stérile de « l'évaluation sanction ». Ils ont montré un intérêt spécifique pour certaines questions du type : quelle est l'efficacité relative d'un centre de loisirs jeunes ou de la pratique des renforts saisonniers sur les plages au plan de la relation police-population ? Ils ont souligné leur souhait de renforcer leur capacité d'autocontrôle et de pilotage stratégique dans les services territoriaux. Nos interlocuteurs dans la police et la gendarmerie ont également affirmé leur volonté de progresser dans la mesure de la satisfaction du public et la mise en place de « démarches qualité ». Afin de gagner en capacité de pilotage de la sécurité du quotidien, l'idée fut évoquée *in fine* que des « indicateurs » stabilisés produits dans le cadre du projet ACESS puissent intégrer les tableaux de bord dont sont progressivement dotés les chefs de service ou d'unités.

Pour repérer ce qu'on peut appeler des leviers concrets de montée en gamme vers ces objectifs, nous avons proposé d'organiser une journée d'entretien dans chaque administration, au niveau central, avec les interlocuteurs qui constituaient des points d'entrée institutionnels sur cette problématique. Nous en livrons ici le compte rendu accompagné des recommandations qui pouvaient en être tirées.

Quels leviers de montée en gamme en police nationale ?

Du côté de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) deux services ont été désignés comme points d'entrée : la sous-direction des audits et du contrôle interne et la division prévention et partenariat.

La sous-direction des audits et du contrôle interne (SDACI) de la DCSP nous a présenté un modèle de pilotage des circonscriptions locales inscrit dans un référentiel labile de maîtrise des risques : « Il faut arrêter de penser que le risque fait partie du métier policier et doit être accepté. » Dans cette optique, nos interlocuteurs nous ont dit encourager le recensement des risques au plan des circonscriptions de police, dans une approche élargie comprenant également le « risque image » du point de vue du public. Cette approche a retenu notre attention.

La SDACI entend contribuer au développement de cette vigilance face aux vulnérabilités organisationnelles à travers un dispositif d'audit d'installation « au service » du nouveau responsable territorial (« audit de situation locale »), pour l'aider à interroger les caractéristiques de son lieu d'affectation et à inscrire son action dans un schéma d'analyse stratégique. Ce dispositif repose sur des questionnaires d'auto-évaluation présentés sous forme de grilles, répartis sur plusieurs onglets thématiques et fonctionnels, comportant chacun une série d'items à évaluer comme « point fort », « point sensible » ou « point critique » de la circonscription. Les acteurs centraux avec lesquels nous avons été mis en relation nous ont indiqué attendre des chefs de circonscription locale une démarche proactive de contrôle des risques et la mise en place de dispositifs de maîtrise du risque avec un objectif ambitieux : « Pas de trou dans la raquette. » La notion de maîtrise du risque renvoie à celle d'une qualité minimum devant être assurée, mais les chefs de service sont sollicités pour décliner des objectifs particuliers en fonction des territoires d'implantation. Cette approche constituait un levier d'action intéressant pour notre projet de montée en gamme en matière de capacités évaluatives dans les services de police.

Selon nos interlocuteurs, leur définition du public de l'action policière est extensive : elle englobe les usagers qui sollicitent le service policier, mais aussi « ceux qui le subissent », « ceux qui coopèrent » avec lui et ceux qui en restent à l'écart (« ceux qui ne demandent rien »).

1. Cette approche emprunte à la notion d'organisation apprenante de Peter Senge qu'il définit comme « organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire ». Peter Senge, *The Fifth Discipline: the Art and Practice of a Learning Organization*, New York, Doubleday / Currency, 1990. Traduction en français : *La cinquième discipline. L'art et la manière des organisations qui apprennent*, Paris, First, 1991.

Cependant, au cours des échanges, est apparu un relatif dénuement de nos interlocuteurs s'agissant de l'identification des outils pertinents pour l'analyse de ce « risque public ».

La catégorie des usagers sollicitant le service policier semble bien ancrée institutionnellement grâce à la charte Marianne qui depuis 2005 garantit le développement d'une attention interministérielle à la qualité de l'accueil dans les services publics : on s'intéresse ainsi aux temps d'intervention, d'attente téléphonique, aux conditions d'accueil, au nombre d'abandons en cours de file d'attente, à l'amplitude d'ouverture des bureaux de police, etc. De même, des expériences ponctuelles de remise de questionnaires de satisfaction au guichet des commissariats ont été (et sont parfois encore) conduites. Le développement de formulaires de contact numériques permettant d'adresser une question à une unité via sa boîte email fonctionnelle est un prolongement de cette approche. Néanmoins, cette approche de la relation client reste largement centrée sur les seuls services judiciaires rendus à la population ; elle nécessiterait ainsi d'une part d'être élargie à d'autres types de services policiers : comme le soulignait un des membres de la Division prévention et partenariat (DPP) à propos de l'activité de conseil en sûreté « Nous comptons le nombre de conventions et de protocoles avec les professionnels et les particuliers, mais nous ne savons rien sur ce qu'ils pensent de nous ». D'autre part, s'agissant des autres catégories de public que les usagers du guichet policier nos interlocuteurs ont témoigné d'une vraie difficulté à leur donner corps au cours des démarches d'audit et de contrôle interne. Le modèle jusqu'alors dominant de prise en compte de ces publics repose sur deux piliers : d'une part, l'approche des attentes et perceptions des citoyens localement via une politique de contact privilégié avec leurs représentants élus ; d'autre part, l'analyse des problèmes et des solutions de sécurité locale à travers le développement d'un réseau territorial d'institutions partenaires. Ce modèle traditionnel est critiqué pour son manque d'efficacité, ouvertement, s'agissant du deuxième point, même s'il continue à produire des effets, par exemple dans le comptage du nombre de conventions signées (avec les polices municipales notamment), l'analyse des listes de référents locaux dédiés au travail partenarial (en particulier dans le monde scolaire) auxquels procèdent les auditeurs. Il est de fait contourné s'agissant du premier puisque les élus locaux sont dorénavant exclus de la démarche d'audit (ils y furent associés durant une certaine période) au profit d'un recentrage sur le seul périmètre administratif (préfet, procureur) pourtant perçu comme très autocentré.

Dans le cadre de la démarche d'audit, les éléments mobilisés, outre les conventions partenariales et les notes d'organisation interne, renvoient à des éléments de mesure de l'activité locale issus des systèmes d'information de l'état 4001 et de la main courante informatisée, (MCI, à l'exclusion de son volet déclaration des

usagers). Les données exploitées sont rapportées à une nomenclature nationale qui définit des « strates » de circonscriptions comparables en effectifs et en population. L'existence de sources écrites issues de la population est connue : courriers au ministre, inscriptions portées au registre d'accueil ou au livre d'or du commissariat, mais leurs modalités d'analyse paraissent complexes. De même les petits questionnaires de satisfaction conçus par la DCSP (moins de 10 questions) pour être remis au guichet ne sont pas exploités dans le cadre des audits, en raison d'un taux de retour jugé trop faible de la part des usagers. Les stratégies recommandées aux chefs de service renvoient *in fine* à des réflexions organisationnelles de répartition des moyens entre les différentes missions et fonctions internes. Les échanges avec les personnels chargés du déploiement du dispositif montrent ainsi l'existence d'outils d'analyse de l'état interne de l'organisation et de son activité mais l'absence d'équivalents pour analyser l'environnement du service de manière générale y compris sous l'angle de l'état du partenariat et sous celui de la relation police-population.

Les échanges avec les agents en charge des audits de terrain ont montré cependant que cette activité d'audit constituait un cadre d'action modulable qui pourrait tout à fait accueillir des volets d'investigation supplémentaires notamment dans l'objectif de contribuer à l'objectivation de « l'ambiance locale » dans laquelle le travail policier est amené à se déployer. Néanmoins, les personnels considèrent ce point comme une perspective à moyen terme. En effet, cela supposerait, selon eux, un travail de normalisation préalable par le haut « d'une politique avec la population » en ce que la démarche d'audit consiste principalement à interroger la politique conduite localement au regard des normes organisationnelles édictées par la direction centrale. Ainsi, des outils habituellement envisagés dans une seule perspective d'agir communicationnel, comme la participation du chef de service à des réunions publiques avec les habitants, pourraient remplir une fonction d'analyse territoriale (cf. à ce sujet le compte rendu d'enquête en Belgique où cette pratique contribue à l'évaluation au fil de l'eau, par le chef de service, de l'action conduite par ses services). D'autres sources internes comme les comptes rendus d'activité des référents sûreté ou le suivi de l'implication des habitants dans le dispositif de participation citoyenne pourraient également donner lieu à exploration. On ajoutera que dans l'activité de sensibilisation effectuée par les policiers formateurs antidrogue (PFAD) et les policiers intervenants en milieu scolaire (PIMS), l'activité d'accès au droit développée par les intervenants sociaux en commissariats (ISC) ou la mise en réseau conduite par les délégués cohésion police population (DCPP), non évoquées dans nos échanges avec la SDACI, pourraient figurer des éléments d'information utiles sur « l'ambiance locale », la qualité du partenariat ou l'état du soutien de la population aux services de police. En l'état actuel néanmoins, ce volet relationnel du répertoire d'action policier ne faisant pas l'objet d'un travail de normalisation, les audi-

teurs ont des difficultés à se sentir légitimes à interroger les traces.

Les entretiens conduits avec la DPP en charge du suivi du volet relationnel du travail policier avec la population sont venus confirmer cette difficulté. En charge du travail de normalisation des dispositifs relationnels et de prévention, les membres de la DPP se disent eux-mêmes en recherche d'éléments sur lesquels appuyer leur travail prescriptif. Leur mission principale consiste, en effet, à générer du *reporting* sur cette activité en lien avec les acteurs de terrain pour répondre à des demandes fluctuantes de bilans sur les actions conduites. Face à l'absence de cadre stabilisé et de système d'information simple permettant l'automatisation des remontées d'information au fil de l'eau ou sous forme de tableaux de bord, ils se sentent coupables d'alourdir par leurs demandes la tâche quotidienne d'acteurs locaux spécialisés déjà très sollicités pour la conduite de leur mission : ils subissent ainsi *in fine* des niveaux de remontées d'information très inégaux. Ce mode de fonctionnement nuit à la lisibilité qu'ils peuvent avoir sur cette partie du répertoire d'action policier dont ils assurent le pilotage à savoir : programmes d'action dédiés au renforcement des liens police-population (comme les DCP), au développement de services policiers à la population (en matière de prévention de la délinquance ou de la victimation sur des enjeux comme les cambriolages, la déviance juvénile, en particulier) à la qualité de certaines interactions de service sensibles (par exemple l'accueil des victimes au sein des commissariats). Ils ont pu à l'occasion bricoler ou faire bricoler de petits questionnaires d'évaluation pour tenter d'objectiver, par exemple la perception de l'accueil par les citoyens, mais leur souhait est d'aller vers une plus grande professionnalisation de cette fonction évaluative sur ces pans d'activité. Les dispositifs les plus anciens, qu'ils appréhendent assez bien d'un point de vue qualitatif, leur apparaissent par ailleurs assez hétérogènes. Leur réflexion actuelle vise ainsi surtout à mieux les documenter et à interroger l'efficacité des différents modes de fonctionnement adoptés sur le terrain en vue de resserrer leur doctrine d'emploi sur le modèle le plus pertinent. Ils se tournent pour cela vers de l'expertise externe : après le rapport - jugé intéressant - du CESDIP sur les DCP², un nouveau rapport concernant le dispositif des centres de loisirs jeunes (CLJ) a été commandé à un réserviste de la police nationale. Mais les membres de la DPP souhaiteraient également pouvoir mieux documenter les pratiques relationnelles et de communication innovantes du service policier au niveau local s'agissant par exemple de la tendance à la constitution de panels d'habitants, encouragée dorénavant par une note d'instruction de l'état-major de la DSCP, panels qui ont vocation à orienter les services publics de police à partir de remontées d'information « en direct des citoyens » sur les problèmes identifiés dans le quartier.

2. Jacques de Maillard, Carole Gayet-Viaud et Fabien Jobard, *Les délégués à la cohésion police-population*, rapport CESDIP pour l'ACSE, 2014.

Les échanges avec nos interlocuteurs de la Direction centrale de la sécurité publique ont ainsi témoigné à la fois d'un fort tropisme pour la problématique de l'évaluation des politiques publiques et d'une recherche un peu tâtonnante d'indicateurs de suivi et d'évaluation qui permettraient de saisir l'environnement externe des circonscriptions dans une pluralité de dimensions : « L'ambiance locale », la qualité du partenariat, les attentes en matière de sécurité, la satisfaction par rapport à l'action policière, l'état du soutien de la population, l'ampleur et la qualité de la politique relationnelle développée avec la population, l'efficacité des dispositifs visant à l'amélioration de la relation police-population... Ce constat permettait de penser la complémentarité des politiques policières pour faire progresser la culture et les compétences des acteurs en matière d'évaluation de l'action de sécurité publique sur un registre d'abord méthodologique. Ainsi, il paraissait nécessaire d'exposer les composantes de la démarche scientifique d'évaluation et de consolider par exemple une démarche de diagnostic environnemental qui permette de disposer d'éléments repères de comparaison pour mesurer *a posteriori* l'impact externe d'un programme d'action donné (cf. à ce sujet le compte rendu d'enquête au Canada et son dispositif de « lecture de l'environnement »). Mais, l'ampleur du tâtonnement témoignait aussi du besoin de renforcer l'ancrage de la relation police-population dans une théorie de l'action au sein de la DGPN.

Recommandation n° 1 : insérer dans les grilles d'audit de situation locale de la SDACI des indicateurs « d'ambiance locale ».

Recommandation n° 2 : favoriser les dispositifs de remontée automatique d'informations sur les activités non judiciaires des unités (démarches proactives de communication, services à la personne, réponses à sollicitations non judiciaires, etc.).

Recommandation n° 3 : répondre aux besoins de la filière non judiciaire en matière d'analyse de l'efficacité spécifique de son propre répertoire d'action.

Recommandation n° 4 : travailler au renforcement des compétences méthodologiques des services en matière d'évaluation de l'action publique.

Recommandation n° 5 : former les cadres policiers aux travaux de SHS (Sciences humaines et sociales) établissant un lien entre qualité de la relation police-population et efficacité policière.

Recommandation n° 6 : élargir la notion de public des organisations policières au-delà des acteurs consommateurs de service policier rencontrés au(x) guichet(s) de l'institution.

Recommandation n° 7 : favoriser la mise en place de capteurs externes permanents concernant la perception de l'action policière par l'ensemble de la population locale.

Recommandation n° 8 : développer les capacités organisationnelles locales en matière de lecture stratégique de l'environnement du service, en particulier sous l'angle des attentes de la population et de l'état du partenariat local.

Quels leviers de montée en gamme en gendarmerie nationale ?

La gendarmerie nous a désigné comme point d'entrée institutionnel la Mission du pilotage et de la performance. Or notre rencontre avec la MPP, si elle n'a pas invalidé l'orientation méthodologique suggérée par les échanges avec la DCSP, nous a néanmoins amené à réfléchir à un cadre de mise en œuvre assoupli des outils d'évaluation dans le but de les rendre compatibles avec d'autres approches que la seule analyse stratégique des politiques publiques. En effet, la gendarmerie nous a présenté un modèle de pilotage de la performance qui laissait en réalité peu de place à la démarche d'évaluation des politiques publiques *stricto sensu* et ne s'inscrivait pas dans un répertoire d'action de type stratégique. Dans le même temps, elle faisait montre d'une ouverture intéressante sur le plan de la réflexivité institutionnelle en mobilisant un référentiel d'innovation participative. Ainsi, si notre approche par le bas s'en trouvait de fait renforcée, notre travail devait aussi trouver à s'articuler avec une « démarche qualité » en voie de forte structuration et assez foisonnante s'agissant de la production d'outils d'analyse, de suivi et d'amélioration continue de l'action conduite.

Nos interlocuteurs ont fait montre d'une volonté d'inscrire le travail de sécurité publique de la gendarmerie dans le cadre d'une politique de **services à la personne** (opérations tranquillité vacances et ses différentes déclinaisons, conseils en prévention technique de la malveillance, prévention des risques en milieu scolaire) et de **résolution de problèmes spécifiques** (prévention ciblée de la délinquance juvénile inspirée des approches de justice restaurative, partenariat avec les intervenants sociaux en commissariat de manière à renforcer le traitement social des problèmes intrafamiliaux). Une approche qui favorise indéniablement la diversification du répertoire d'action policier en particulier à travers la construction d'un volet visant la prévention des incidents de sécurité. Dans un tel contexte, les indicateurs favorisés sont des outils de suivi : on compte les clients qui consomment le service et les agents qui sont en capacité de le délivrer (BPDJ, FRAD, référents et correspondants sûreté, mais aussi dispositifs participatifs avec la population – service civique, réserve citoyenne, voisins vigilants), etc. On intègre à ce travail de comptage depuis leur création récente, les effectifs des brigades territoriales de contact (BTC) en ce que leur spécialisation dans une fonction de contact avec la population les amène à jouer un rôle d'interface

entre les ressources de l'institution et les « besoins du client ». Au-delà de cette logique descriptive de type « tableau de bord », les informations ciblées comme pertinentes engagent aussi une recherche d'outils de réflexivité interne sur l'efficacité des services. Ainsi, des systèmes d'information *ad hoc* sont mis au point comme par exemple le « wiki prévention de la délinquance », un forum numérique interne d'échange vertical et horizontal, afin de favoriser la mise en commun entre référents spécialisés et l'élaboration d'outils de pilotage par le haut dans un domaine encore en construction³. À travers lui, la gendarmerie mène de front la recherche de données d'évaluation des effets des dispositifs dédiés à la prévention et au rapprochement avec la population et celle de modalités de *reporting* adaptées pour cette activité. Dans la même optique de diversification des outils d'information, s'intègre également le projet de main courante, en cours de déploiement, pour mieux coller à la demande du citoyen qui souhaite consigner les incidents de sécurité en passant outre le filtre pénal et infractionnel.

Cette approche *usager oriented* amène l'institution gendarmerie à développer une démarche qualité qui repose sur la production de normes, voire de référentiels et s'emploie à la vérification de leur mise en œuvre sur le terrain. Cette démarche s'applique tout particulièrement dans le domaine de l'accueil, du renseignement des usagers et de l'assistance aux victimes dans lequel l'IGGN a adopté la technique du contrôle qualité aléatoire par le « client mystère » qu'il s'agisse des sollicitations reçues par appel téléphonique (appels 17) ou *via* des interactions de guichet dans les locaux des brigades... en attendant l'extension des espaces d'interaction de service à l'espace numérique dans le cadre du déploiement de la brigade numérique et hors les murs dans le cadre du déploiement des tablettes néogend. L'attention apportée à l'analyse du travail des opérateurs peut aussi parfois se décliner sur le terrain dans des pratiques de management *ad hoc* visant à en renforcer la qualité : c'est le cas, par exemple, lorsqu'un chef de service prend conscience de la nécessité de préserver la disponibilité mentale de l'opérateur affecté à une tâche d'accueil téléphonique et lui ménage des temps de pause, par exemple en le redéployant vers des tâches d'interactions plus distancées avec le public comme l'animation des comptes gendarmerie sur les réseaux sociaux. Au-delà, l'institution travaille aujourd'hui sur la problématique du « sondage de satisfaction » à effectuer directement auprès du public des usagers, quel que soit le support de l'interaction (téléphonique, web, bureau des brigades), dans l'optique de repérer les « irritants » de la relation clients et de les réduire. Nos interlocuteurs ciblent ici par exemple les temps de contrôle et leur durée, afin de réduire l'impact des contrôles policiers sur la mobilité du citoyen ; la simplification des dispositifs et des pro-

3. La circulaire 118 000 qui reconnaît l'importance de la prévention de la délinquance comme volet d'action de la gendarmerie départementale date de 2016.

cédures de contrôle est, plus généralement, un horizon affirmé qui transparaît notamment dans « la feuille de route » de la DGGN depuis 2013.

Enfin, dans un souci de nourrir un processus d'amélioration continue des *process* et des pratiques, l'institution s'est aussi lancée dans l'adoption d'une démarche d'innovation participative. Ainsi, ont été créés en 2007 les Ateliers de la performance. Chaque année un concours est lancé dans l'institution pour promouvoir les initiatives locales qui visent à sa modernisation : chaque gendarme peut présenter une bonne pratique créative conçue seul ou en groupe et tenter de la faire reconnaître comme telle. Depuis 2009, l'institution s'est aussi lancée dans des processus de conduite collective du changement au sein des services qui visent à ce « que les difficultés rencontrées puissent être verbalisées collectivement et qu'on « prenne date sur les problèmes » ; inscrites dans des référentiels européens de *quality management* comme le « cadre d'auto-analyse des fonctions publiques », ces campagnes valorisent des pratiques de *brain storming* et de conception participative de plan d'action qualitatifs. Enfin, la gendarmerie, aiguillonnée par la mission de l'innovation participative du ministère de la Défense et plus largement l'action de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP ex-SGMAP), participe dorénavant également à des ateliers d'idéation qui se donnent pour objectif d'inventer de nouveaux outils technologiques utiles aux politiques de sécurité (exemple : travail de *design* d'une application de prévention des cambriolages). On peut citer parmi l'ensemble des initiatives qui nous ont été présentées dans l'optique de mieux dessiner des services utiles aux usagers, le travail de recensement des questions posées aux agents d'accueil pour alimenter une foire aux questions les plus fréquentes (FAQ) sur le web gendarmerie et la création, en janvier 2018, d'une « brigade numérique » forte d'une trentaine de personnels afin de développer une activité de service 24/24 sur le web pour traiter les demandes numériques des citoyens. Selon les termes employés, l'ensemble de cette démarche *usager oriented* prend sens aussi dans l'idée plus générale de « détourner des flux [parasites] pour que [la plupart d]es personnels puissent se consacrer au travail judiciaire et de renseignement ».

Dans ce contexte, la question des agrégats statistiques dits « institutionnels » d'évaluation quantitative de l'activité ne convainc pas nos interlocuteurs : il s'agit pour eux d'outils de contrôle de gestion mais pas d'outils de pilotage opérationnel. Leur question n'est en effet pas d'interroger l'efficacité des programmes de sécurité qui sont mis en œuvre (et dont on postule en réalité qu'ils sont mis en œuvre en raison même de leur efficacité, renvoyant le contrôle de celle-ci à un temps situé en amont) mais de surveiller les interactions de

service concrètes avec le public : accueillir, répondre, prévenir, conseiller, renseigner, etc., restent des missions qui sont et doivent être exercées au mieux au quotidien. Leur attention étant centrée sur l'amélioration des *process* de gestion institutionnelle des services à la population, une recherche spécifique porte davantage chez eux sur le développement d'indicateurs de qualité du service policier : délai d'intervention, temps de réponse, fréquence des contacts avec les maires, temps passé sur le terrain, temps passé sur le terrain la nuit. Cette approche nous a convaincu d'une part de valoriser résolument une démarche d'évaluation qui fasse la part belle aux « pratiques prometteuses » et s'inscrive dans une perspective d'apprentissage organisationnel (droit à l'expérimentation, droit à l'erreur, droit à apprendre de ses erreurs⁴) et d'autre part qui contribue à attirer l'attention des services sur l'existence, à côté des interactions de service, d'interactions coercitives justifiant de critères de qualité spécifiques. De la même manière que la police nationale mais peut-être encore plus encore en raison de la particulière sophistication de sa démarche qualité, la gendarmerie devait être alertée sur la nécessité d'élargir la définition de son public au-delà de la seule catégorie des consommateurs de services policiers pour faire une place à « ceux qui le subissent », « ceux qui coopèrent » avec lui et ceux qui en restent à l'écart (« ceux qui ne demandent rien »).

Recommandation n° 9 : encourager tous les dispositifs de réflexivité professionnelle qu'ils s'inscrivent ou non dans une approche d'évaluation des politiques publiques notamment ceux qui assurent la promotion des capacités internes d'innovation.

Recommandation n° 10 : favoriser les circuits courts d'évaluation stratégique pour renforcer les chances d'incorporation de leurs résultats dans la conduite de l'action de sécurité publique.

Recommandation n° 6 : élargir la notion de public des organisations policières au-delà des acteurs rencontrés au(x) guichet(s) de l'institution.

Recommandation n° 11 : développer les capacités de vigilance de l'institution concernant les interactions coercitives.

Recommandation n° 7 : favoriser la mise en place de capteurs externes permanents concernant la perception de l'action policière par l'ensemble de la population locale.

4. À noter que pour les chercheurs en pédagogie scolaire, apprendre de ses erreurs constitue la meilleure manière de consolider des apprentissages.

Workshop de retour d'expérience sur l'outillage des acteurs publics par la recherche scientifique

Le projet ACCESS avait pour objet de renforcer l'outillage des organisations policières en matière d'évaluation de l'action de sécurité publique. À l'identification des angles morts institutionnels qui pouvaient gagner à être mieux éclairés par des outils d'intelligence devait succéder l'analyse de la capacité des instruments issus de la recherche en sciences sociales à apporter une plus-value en termes de réflexivité organisationnelle. Conçu dans cette perspective, le *workshop* de l'INHESJ intitulé «l'action publique de sécurité saisie par la recherche scientifique»¹ proposait d'aborder l'évaluation des politiques publiques non pas sous un angle formel et protocolaire visant à répliquer un modèle normalisé mais comme un instrument de gouvernement, c'est-à-dire comme un possible moyen de pilotage de l'action conduite sur le terrain. Pour faire suite aux travaux qui soulignent l'importance que revêt, pour le bon fonctionnement de l'action publique de sécurité, un haut niveau de confiance de la population dans les organisations policières, il s'agissait pour nous de regarder comment «gouvernementaliser» les démarches et les outils issus de la recherche en sciences sociales qui produisent de l'information sur la perception de l'action publique de sécurité par la «population». Comment faire de ceux-ci des leviers efficaces pour faire entrer la police et la gendarmerie dans l'âge de l'évaluation des forces et faiblesses de l'action conduite ?

Le développement de l'évaluation scientifique des politiques publiques ne garantit pas l'existence d'effets retour de celle-ci sur les programmes d'action publique analysés ; la disponibilité d'outils de connaissance sur les attentes de la population ne garantit pas leur usage en matière de conduite des politiques publiques ; à partir d'expériences concrètes de travaux d'évaluation des politiques publiques au contact des acteurs publics, il s'agissait, d'une part, d'organiser un retour réflexif du côté des chercheurs sur les modalités d'une pratique scientifique de l'évaluation des politiques publiques de sécurité qui soit performative. Que pouvait-on dire de la capacité d'enrôlement des travaux scientifiques s'agissant du pilotage de l'action publique ? D'autre part, nous souhaitions également analyser l'impact concret, sur le *design* de l'action de sécurité locale, des outils d'enquête disponibles pour rassembler de l'information au sujet de la façon dont l'action de police et les enjeux de sécurité sont perçus par la population. Que pouvait-on dire de la portée pratique des grandes enquêtes quantita-

tives nationales (enquête de victimation, enquête sur le sentiment d'insécurité, enquête sur la confiance de la population dans la police) comme instruments de pilotage de l'action de sécurité au plus près du terrain ? Que pouvait-on dire de leur usage dans une perspective d'analyse territorialisée (lecture de l'environnement, des ressources, des contraintes, etc.) ? Voici le compte rendu des échanges qui se sont déroulés à l'INHESJ le 21 décembre 2017 s'agissant de ces deux points ainsi que les recommandations qui pouvaient en être tirées.

Quelles conditions de possibilité pour des évaluations scientifiques qui soient performatives ?

Les effets retours de l'évaluation scientifique sur les programmes d'action publique apparaissent assez faibles aujourd'hui, en particulier en France. Des chercheurs français ayant été destinataires de commandes publiques pour évaluer, seuls ou en collaboration avec les administrations, des programmes publics ou des dispositifs innovants, témoignent d'un usage de leurs résultats souvent limité à des finalités de légitimation ou de délégitimation des programmes en cours. Alors même que leurs résultats sont souvent plus nuancés et pourraient nourrir des politiques publiques correctrices plutôt que des changements brutaux de référentiels. Aussi, alors que l'intérêt que l'administration porte aux questions évaluatives semble croissant, le champ scientifique bruisse-t-il d'un certain scepticisme sur l'évaluation des politiques publiques, alimenté par des expériences peu concluantes au cours desquelles l'usage du dispositif d'évaluation par la puissance publique n'a pas été à la hauteur de l'investissement des chercheurs. Jusqu'à produire ce fameux effet ciseau dans lequel la courbe de l'investissement scientifique en décroissance croiserait celle haussière de l'investissement administratif ? Une autre porte s'ouvre timidement, car la réflexion contemporaine prend aussi pour objet, depuis quelques années, la recherche des modalités susceptibles d'assurer «l'injection continue de connaissances scientifiques dans l'action publique». Le *workshop* organisé à l'INHESJ a ainsi permis de mettre en valeur deux pro-

1. Voir programme détaillé en annexe 1.

positions complémentaires s'agissant du renforcement des conditions de possibilité d'une évaluation scientifique performative.

Vincent Spenlehauer a défendu un point de vue maximaliste : activité hybride ayant pour finalité d'articuler analyse scientifique et action politique, l'évaluation se doit d'abord, selon lui, de se penser sur un mode utilitariste voire d'intégrer dans sa pratique des actions concrètes visant à renforcer sa performativité.

La perspective de Vincent Spenlehauer s'ancre dans une analyse génétique. Le contexte d'émergence de l'évaluation des politiques publiques comme activité scientifique paraît assez significatif : elle a eu lieu aux États-Unis dans les années 1960, pour combattre le développement « contre culturel » de l'État fédéral à l'heure de la Guerre froide et de la rivalité avec l'URSS. Elle s'inscrit dans un écosystème américain spécifique imbriquant étroitement et depuis longtemps le monde universitaire et ceux de l'action publique ou économique. Cet écosystème fait un peu office de condition de possibilité, selon Vincent Spenlehauer, pour l'institutionnalisation de cette activité ne serait-ce que parce qu'elle a permis, antérieurement, depuis la fin du XIX^e siècle, le développement des sciences sociales au sein des universités et leur enseignement aux opérateurs publics et privés. Les universités américaines ont précocement construit une gamme de services d'expertise pour le gouvernement, les entreprises, les associations, les lobbies, etc., en s'engageant dans un régime de recherche contractuelle pour le compte de tous, mais aussi de formation professionnelle pour de gros segments d'activité économique comme les assurances ou le transport automobile. Ainsi, les espaces académiques qui s'étaient codéveloppés en lien étroit avec des secteurs d'action publique, proposèrent, lorsque émergent les controverses sur l'interventionnisme fédéral, une nouvelle gamme de services évaluatifs concernant son efficacité et ses effets. Une telle commandite fut bien évidemment facilitée aussi par le fait que les élites politiques américaines sont, contrairement aux élites françaises, formées à l'université et aux sciences sociales. Le réflexe du gouvernement français pour trouver une offre de services de ce type est plutôt de se tourner vers les grands corps de l'État avec lesquels il partage d'autres références scolaires et culturelles (celles des « grandes écoles ») et une méfiance commune pour « les savoirs inconfortables » produits par une université peu articulée avec le monde de l'action publique.

Recommandation n° 12 : développer l'enseignement des sciences sociales dans les écoles professionnelles.

Cependant, l'existence d'un écosystème tel que celui décrit dans le cas américain n'est pas en soi le gage d'une évaluation des politiques publiques efficace et efficiente. L'enjeu d'une pratique efficiente de l'évaluation des politiques publiques est selon Vincent Spenlehauer de parvenir à faire de son déploiement « l'occasion de la construction stratégique d'une politique publique ». Une

bonne évaluation est en d'autres termes une évaluation liée à des stratégies d'action. Les commandes publiques d'évaluation sont généralement floues et la mise en place d'un dispositif d'analyse systématique des objets proposés à l'évaluation n'est souvent pas souhaitable pour des raisons de moyens (durée excessive, coût exorbitant, surtout à l'échelon local). Ainsi, il convient de lier pratique de l'évaluation et détermination de stratégies d'action. Par exemple, se fixer comme objectif d'évaluer l'impact des auto-écoles sur la sécurité routière peut être considéré comme pertinent intellectuellement, mais les chances pour un tel travail de déboucher sur de nouvelles stratégies d'action sont faibles, *a fortiori* au niveau local. Le même raisonnement s'appliquerait tout autant à l'idée d'évaluer ce que la normalisation technique des véhicules par les constructeurs apporte à la sécurité routière. Une telle question met l'accent sur le pouvoir d'agir des constructeurs automobiles, celui du gouvernement en revanche en l'espèce est très faible. Ainsi une telle évaluation a très peu de chances d'être efficace, *a fortiori* à court terme. Et faute d'une telle perspective, l'agenda public d'évaluation risque de n'être rien de plus qu'une aubaine permettant aux évaluateurs de faire avancer (et financer par l'État) leur propre agenda.

Cette perspective stratégique nécessite l'adoption d'une démarche rigoureuse d'un point de vue méthodologique pour arrêter « le périmètre de l'évaluation ». Le premier travail de l'équipe qui se chargera de porter la démarche d'évaluation d'une politique publique consistera en effet à définir ce qui doit être évalué (l'« évaluanda » de la politique concernée). Un accord explicite doit être trouvé entre évaluateurs et opérateurs publics sur ce qui mérite d'être évalué précisément, car l'évaluation est un exercice analytique qui va consister à mettre en lumière certains aspects et à en laisser d'autres dans l'ombre. Pour l'auteur, qui insiste sur le coût (financier et en termes de durée) d'une évaluation de politique publique, « l'intelligibilité globale » du problème posé doit être prise en compte. Il est essentiel que le calibrage de l'évaluation ne serve pas à l'immobilité. Une évaluation utile est indissociable de la question du changement et de sa conduite : il est nécessaire que cet « évaluanda » ait une portée stratégique, qu'il s'articule avec un pouvoir d'agir gouvernemental, présente un caractère réformable. L'impact (externe) d'un dispositif donné est souvent l'enjeu central dans les commandes publiques d'évaluation. Mais il ne peut être l'enjeu unique de celle-ci. En particulier, expliquer l'impact d'une stratégie nécessite « d'entrer dans le ventre de la politique publique » et en particulier de réfléchir aux ressources (moyens physiques, humains, technologiques, etc.) disponibles afin d'engranger des éléments d'analyse sur la possibilité de « corriger le tir ». Ainsi, l'évaluation d'une politique publique doit se coconstruire en imbriquant le scientifique (ce que l'on souhaite savoir) et le politique (ce que l'on souhaite atteindre comme objectif). Elle doit aussi se poser la question de la faisabilité de l'évaluation : l'accessibilité des données permettant de répondre à la question posée mérite d'être

elle-même posée en question. Le rassemblement de données permettant l'analyse de la politique publique et l'interprétation de ses effets qu'il s'agisse de données dont dispose l'administration (et devant alors être mises à disposition par les opérateurs) ou d'éléments produits par une enquête spécifique (qui posera la question de « l'ouverture » de terrains d'enquête) est aussi une condition de possibilité de l'évaluation. Pour ces deux raisons, Vincent Spenlehauer soutient ainsi l'idée d'une évaluation des politiques publiques entendue comme un processus hybride pouvant être conduit par une équipe mixte composée de chercheurs et d'opérateurs.

Recommandation n° 13 : développer les partenariats territoriaux avec les universités.

La production d'une évaluation utile a des implications au plan formel. Une « bonne » évaluation pose la question de l'objectivité scientifique et de l'indépendance de la production des connaissances qui vont servir à juger de la politique publique concernée (elle s'interroge sur ses sources, ses outils de mesure). Elle est conduite dans un cadre pluraliste, participatif et constructif, c'est-à-dire qu'elle reconnaît la pluralité des regards sur un même objet, elle respecte le droit des personnes qui participent à l'action publique de participer à son évaluation et elle reconnaît le droit à l'erreur comme une composante non honteuse de l'action. Elle est enfin *a minima* sommative (c'est-à-dire qu'elle récapitule l'ensemble des éléments d'analyse rassemblés à l'occasion du travail d'évaluation) et formative, c'est-à-dire qu'elle se donne comme objectif de favoriser le perfectionnement des acteurs de la communauté concernée par la mise en œuvre de la politique publique dans une logique d'apprentissage continu.

Cette approche utilitariste de l'évaluation reste néanmoins de l'ordre de l'utopie et sa poursuite emporte d'ailleurs le risque d'une certaine radicalisation chez les chercheurs engagés. Même aux États-Unis, les chercheurs en sciences sociales s'interrogent aujourd'hui sur l'utilité de leur investissement scientifique dans ce domaine (Spenlehauer, 2016²). Ce désenchantement est à l'origine de l'émergence d'un nouveau courant dans le monde de l'analyse des politiques publiques, celui des *utilization studies* qui vise à étudier les conditions d'efficacité de l'évaluation des politiques publiques, dont l'initiateur est Carol Hirschon-Weiss. Les développements les plus radicaux de ce courant, sous l'égide de Michael Quinn Patton, fondateur de l'UFE *Utilization-focused evaluation* (évaluation axée sur les effets de *feedback* de l'évaluation), suggèrent que le chercheur, sans certes abandonner le terrain de la méthodologie, doit en investir deux autres et acquérir des compétences en matière de maïeutique et de médiation entre acteurs (théorie des 3M). Il suggère la constitution

2. Vincent Spenlehauer, *La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises*, SciencesPo LIEPP Working Paper, 2016, n° 49, en ligne sur <http://www.sciencespo.fr/liepp/en/publications-du-liepp#working%20paper>

d'une « assemblée de parties prenantes » qui serait en charge de gérer la politique publique. Si ces « parties prenantes » composeraient une sorte de chambre des députés, les chercheurs figureraient à côté d'une sorte de Sénat³. De cette manière des connaissances scientifiques pourraient être injectées en permanence dans la politique publique. Pour augmenter les chances de voir les connaissances scientifiques produites sur les politiques publiques être exploitées pour réformer les politiques publiques, il faudrait en quelque sorte dépasser l'exercice de l'évaluation.

Recommandation n° 14 : développer une pratique modulaire de l'évaluation susceptible de s'adapter aux évolutions escomptables en matière de réflexivité institutionnelle.

L'injection de connaissances scientifiques dans l'action publique est une perspective que soutient également Jacques de Maillard mais sans pour autant adopter une approche maximaliste. Sensible pareillement aux enjeux de performativité des travaux de sciences sociales, il propose de développer plutôt une sociologie des dispositifs, à l'instar de la démarche mise en œuvre à l'occasion d'un travail de commandite pour le ministère de l'Intérieur français portant sur les délégués à la cohésion police-population⁴. Les chercheurs qui s'en sont chargés ont alors choisi de s'intéresser à ce que promettait le dispositif, aux limites rencontrées dans la réalisation de la promesse et à ce qu'elles pouvaient révéler, mais dans une perspective plus large, au carrefour de plusieurs sociologies « sociologie urbaine, sociologie de l'action publique, sociologie de la police, sociologie des professions ». Si la question de l'impact du dispositif a été posée, elle a été pensée dans une perspective dynamique, centrée sur les processus à l'œuvre dans et à travers le dispositif lui-même ; des questions de recherche *ad hoc* ont été élaborées et documentées (en l'occurrence les chercheurs avaient retenu celle de l'inscription du dispositif dans un tissu relationnel social, policier et institutionnel) ; la recherche *in fine* s'est appliquée à regarder ce qui était prometteur dans le dispositif (au sens de Lawrence Sherman⁵) et à attirer l'attention du décideur sur certains points trop négligés (désajustement des profils, besoins de formation) dans l'objectif

3. Comme le note Vincent Spenlehauer, Bruno Latour n'est pas loin de cette même hypothèse lorsqu'il appelle à la création d'un « Parlement des choses », animé par des chercheurs, pour donner un poids politique aux enjeux écologiques. Cf. Bruno Latour, *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, La Découverte, 1991.

4. Jacques de Maillard, Carole Gayet-Viaud, Fabien Jobard, *Les délégués à la cohésion police-population*, rapport CESDIP pour l'ACSE, 2014.

5. Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter and Shawn D. Bushway, *Preventing Crime : What Works, What Doesn't, What's Promising?*, Washington, National Institute of Justice, 1997. Ce rapport s'est basé sur la méta-analyse de plus de 500 rapports d'évaluation consacrés à l'analyse de programmes de prévention de la délinquance. Il a proposé une typologie restée célèbre composée de trois catégories : les programmes efficaces, les programmes inefficaces et les programmes prometteurs.

de générer des effets d'apprentissage. Dans un cas de ce type, la sociologie ne procède pas à l'évaluation, mais elle se met au service de celle-ci en « assumant un petit côté normatif » ; elle contribue *in fine* à la légitimation du dispositif autant qu'à son *design*.

Recommandation n° 15 : insérer la pratique évaluative dans une approche incrémentale de l'action publique.

Les enquêtes scientifiques portant sur l'environnement sécuritaire sont-elles exploitées dans l'action territoriale ?

Dans la deuxième partie de notre *workshop* nous souhaitons analyser la performativité au plan de l'action publique de sécurité territoriale de certains outils stabilisés d'analyse scientifique de nature quantitative directement issus de la recherche en sciences sociales ; nous avons donné pour ce faire la parole à des chercheurs actifs sur le plan de l'outillage des acteurs de l'action publique territoriale en méthodologie d'analyse de leur environnement sécuritaire, en organisant là aussi une forme de retour d'expérience.

La recherche scientifique française s'est impliquée, à l'instar de ses homologues européennes ou nord-américaines dans le développement d'outils scientifiques mobilisables pour évaluer l'action de sécurité publique du point de vue de la population. Les chercheurs français ont contribué (et pour certains continuent à contribuer) à construire des programmes d'enquêtes statistiques financés sur fonds publics (comme des enquêtes de victimation et de sentiment d'insécurité). On peut même aller jusqu'à tracer une sorte de Recherche et Développement dans ce domaine, la recherche française s'impliquant toujours aujourd'hui à la fois dans le perfectionnement des questionnaires scientifiques à destination des habitants / usagers des services de police et dans celui d'une approche cartographique des phénomènes de délinquance. Certains chercheurs français peuvent même s'impliquer dans la réalisation de diagnostics de sécurité au contact des collectivités territoriales et c'est vers ceux-ci que nous nous sommes tout particulièrement tournés pour ce retour d'expérience. Mais selon les témoignages que nous avons recueillis auprès donc d'acteurs engagés dans ce type d'expérience, les éléments d'information et de réflexivité sur l'action de sécurité publique qui en sont le produit nourrissent très peu l'action conduite au niveau local. Le chemin à parcourir pour fluidifier les échanges entre les deux univers sera encore long.

L'expérience des observatoires locaux est très intéressante à interroger, car ceux-ci peuvent être à l'origine de la production de données scientifiques territorialisées de grande qualité sur les enjeux de sécurité. Le témoignage de Laurent Mucchielli au nom de l'Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux (ORDCS) implanté en Provence-Alpes-Côte-d'Azur⁶, a ainsi permis de réfléchir sur les conditions de possibilité d'une appropriation locale d'éléments d'analyse quantitative, en particulier autour du cas de la ville de Marseille. Il a bien montré que la démarche de recherche contractuelle n'est pas en soi suffisante, puisque bien que produites à la demande des acteurs locaux dans une approche d'aide à la décision, les données n'ont pas pour autant trouvé, selon lui, de traduction majeure dans l'action publique marseillaise. De même est insuffisante à produire de l'appropriation la routinisation de cet exercice de « diagnostic » tous les quatre ans dans le cadre partenarial d'un Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Les données fournies par l'équipe de l'ORDCS qui s'en est chargée étaient nombreuses (peut-être trop ?) : une enquête de victimation et de sentiment d'insécurité portant sur les réponses de 3000 habitants, une analyse cartographique des données enregistrées par la police concernant la délinquance, l'étude approfondie de 500 dossiers de mineurs condamnés, une série d'entretiens avec des agents publics (police, éducation nationale, parquet, transporteurs) ainsi que deux études de cas, l'une sur le centre-ville la nuit, l'autre sur le trafic de drogues (avec une comparaison développée sur trois quartiers). Elles tenaient dans « cinq gros rapports de recherche » qui leur ont valu les félicitations publiques du préfet et du procureur mais « aucun travail n'a embrayé, à part une demande de restitution *ad hoc* de la part du service chargé de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ». Les raisons de ce que Laurent Mucchielli n'hésite pas à qualifier d'échec tiennent selon l'auteur à trois causes majeures : d'une part, le manque de réalité politique du collectif local que représente le CLSPD ; d'autre part, l'extrême politisation des questions de sécurité au niveau municipal, qui est un frein à leur technisation ; enfin « l'absence de temps pour penser » en raison d'une pression de l'urgence qui s'exerce sur l'ensemble des acteurs locaux. *In fine* l'ancien directeur de l'ORDCS s'est estimé plus efficace dans une activité de formation professionnelle avec l'organisation de journées d'études qui pouvaient drainer jusqu'à 200 personnes dont les deux-tiers de professionnels. À cette occasion, dit-il : « On fait connaître les sciences sociales même si l'institution n'en fait rien. » Et le résultat se fait sentir aussi sur d'autres terrains : cela développe la reconnaissance que reçoivent localement les chercheurs en sciences sociales et facilite leur travail de terrain...

Nous avons également recueilli le témoignage d'une statisticienne de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU-IdF) qui développe depuis 2001 une enquête bisannuelle de victimation et

6. <http://ordcs.mmsh.univ-aix.fr/actu/Pages/default.aspx>

de sentiment d'insécurité sur le périmètre de la région Île-de-France⁷. Cette enquête qui recueille des données de victimation, d'opinion, de mobilité, de vie sociale et de cadre de vie, est considérée par ses animateurs comme un outil d'aide à la décision, mais leur semble, en pratique, sous-exploitée par les responsables de l'action publique de sécurité en Île-de-France. Sa construction permet une certaine territorialisation des résultats (présentation des chiffres par département et analyse comparée entre départements), s'agissant des variations dans la prévalence de certaines victimations ou du caractère plus ou moins aigu de certains ressentis. Deux départements (le Val-d'Oise et le Val-de-Marne) ont également, il y a quelques années, financé des « sur-échantillons » de manière à pouvoir disposer de données infradépartementales, mais sans que cela ne donne lieu non plus en réalité à une exploitation notable. Pour renforcer l'utilité de cette enquête, son « caractère enrôleur » auprès des acteurs locaux, les opérateurs de l'IAU IdF ont pris le pli aujourd'hui de développer plutôt des analyses transversales amenant à dégager des priorités d'action sur un plan thématique relatives par exemple à des enjeux tenant à l'habitat ou aux réseaux de transport. De même, ils s'attèlent à isoler des problématiques sociales particulières liées aux propriétés personnelles des répondants (jeunes, personnes âgées, femmes, etc.). Ils s'orientent ainsi en définitive davantage vers la construction de problèmes publics que vers une aide au pilotage de l'action de sécurité au plus près des territoires.

Enfin, nous avons recueilli le témoignage de l'ONDRP, qui est chargé depuis 2007 en partenariat avec l'INSEE de déployer une enquête de victimation annuelle au plan national. Cette enquête intitulée « Cadre de vie et Sécurité » participe d'un mouvement international qui vise à ne plus faire dépendre l'analyse de la délinquance des

seules données d'activité policières, mais elle en constitue une déclinaison spécifique au plan national français. Les questionnaires mobilisés par les pays qui ont souhaité s'inscrire dans cette dynamique varient en effet à la fois dans le temps et dans l'espace. À l'occasion d'un programme européen H2020 nommé Margin, les équipes de l'ONDRP ont intégré un petit groupe de projet (composé de chercheurs anglais, espagnols et italiens) s'étant fixé comme objectif de construire un outil d'harmonisation du recueil de données en matière de perceptions sociales de l'insécurité et de l'action policière de manière à favoriser la comparaison internationale⁸. Ce groupe de travail a œuvré à la construction d'une grille d'enquête resserrée (questionnaire et guide d'entretien) qui permette de recueillir les données essentielles à rassembler. Un prototype mettant en avant les questions de confiance dans la police, une sélection de questions sur la perception de l'insécurité et des éléments relatifs à l'analyse des problèmes locaux a été élaboré puis testé dans chacun des pays partenaires. En France, l'équipe de l'ONDRP a travaillé sur deux quartiers parisiens en se posant la question de l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux et par la population. Là aussi les chercheurs en ont retiré un sentiment d'échec : indifférence des acteurs policiers face à l'outil, absence d'adhésion de la population à la démarche d'enquête. Des deux côtés, le lien établi par les experts entre un tel outil d'évaluation et l'action publique de sécurité ne parvenait pas à être partagé avec les enquêtés.

Recommandation n° 16 : former les acteurs locaux à l'analyse stratégique.

Recommandation n° 17 : envisager l'alimentation des acteurs locaux en données scientifiques comme un processus de conduite du changement.

7. Pour découvrir les résultats de l'enquête 2017 : <https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/victimation-et-sentiment-dinsecurite-en-ile-de-france-1.html>

8. Pour une première approche du programme et de ses résultats : <https://inhesj.fr/ondrp/publications/grand-angle/le-projet-margin>

Mises en perspective étrangère

Le manuel est fondé sur un travail « d'état de l'art » qui figure en bibliographie. Mais nous avons également mené une petite enquête comparée en interrogeant des services de police locale de deux pays ayant adopté le référentiel du *community policing* au cours des années 1990 sur leurs pratiques de recueil et d'analyse de l'information territoriale. L'équipe ACCESS s'est scindée en deux équipes de terrain pour se rendre au Canada (en décembre 2017) et en Belgique (en mars 2018), deux pays qui inscrivent le développement d'outils et de processus d'évaluation dans des démarches de planification stratégique de l'action de sécurité et dans une préoccupation constante pour les attentes de la population.

L'enquête conduite au Canada a permis de constater l'inscription de l'évaluation de l'action de sécurité publique dans une pratique de planification stratégique des activités de l'organisation, qui se réfère au modèle SARA de conduite de l'action policière comme un processus d'action stratégique, qui développe une approche partenariale et par projets spécifiques visant à la résolution de problèmes de sécurité locaux, et ce, à Montréal, jusqu'au niveau de la police de quartier où se sont développés des modules d'action par projet (MAP). Cette approche fait la part belle à un travail d'analyse et de lecture de l'environnement, pour lequel le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) emploie une dizaine de sociologues, criminologues et démographes au sein d'une section recherche et planification (SRP), ainsi qu'au recueil des attentes des citoyens concernant les problèmes de sécurité dans le quartier et l'action de police. Cet intérêt soutenu pour le dialogue police-population peut, dans certains quartiers comme celui de Montréal nord où il est structurellement difficile, justifier la création d'un emploi dédié de « conseiller en développement communautaire ». L'évaluation des effets des programmes est assurée dans le cadre de cette approche par projet spécifique. Elle est imposée par les bailleurs de fonds qui soutiennent financièrement ces projets, lesquels prescrivent les procédures et obligent les opérateurs à consacrer à l'évaluation une partie (10 % à 20 %) du budget alloué au projet.

L'enquête menée en Belgique a mis en valeur l'existence d'un processus de planification stratégique, développé dans le cadre d'un modèle de police intégrée au plan du territoire national belge qui vise l'articulation des efforts policiers locaux entre eux et avec ceux déployés au niveau fédéral. Ce travail repose sur de petites équipes « d'analystes stratégiques » abritées par des « cellules d'appui aux politiques policières » placées au niveau du chef de corps, comme c'est le cas pour la police de Bruxelles-Ixelles. Ce cadre d'action est le lieu principal du développement de questionnaires formalisés visant à recueillir la perception des habitants sur l'action de police et les problèmes de sécurité dans leur quartier (on pense

ici au Moniteur de sécurité) ; mais l'évaluation de l'action conduite est également un processus continu « au fil de l'eau » qui repose sur une immersion de la police dans la population, à travers en particulier le déploiement d'une fonction d'agent de quartier - à raison d'au minimum un agent pour 4 000 habitants -, ce qui permet le réajustement en circuit court de l'action de sécurité, via le développement par ceux-ci d'une approche de résolution de problèmes. À noter également la participation habituelle des chefs de corps à des réunions citoyennes organisées par les bourgmestres, chefs de police qui considèrent que cette activité est une composante normale de leur activité professionnelle et qui observent que généralement les policiers ne sont pas les plus malmenés lors de ce type d'échanges avec les habitants.

On en trouvera ci-dessous l'analyse détaillée des configurations rencontrées selon les pays enquêtés.

A. L'évaluation dans l'action de sécurité publique au Canada

Les processus d'évaluation s'inscrivent dans des démarches plus globales, initiées dans les années 1990, de *community policing*, de *problem oriented policing* (police de résolution de problème) et de planification stratégique des activités de l'organisation. Les services étudiés ont adopté la méthode SARA et mettent en œuvre leurs pratiques d'évaluation dans le cadre du *policy process* qu'instaure ce modèle de conduite de l'action policière.

Le Service de police de la ville de Montréal (SPVM)

D'une manière générale, le discours officiel du SPVM affirme la volonté du Service de développer une bonne connaissance des territoires, des populations, de l'environnement sécuritaire et de l'impact des activités policières sur celui-ci. Dans le cadre d'une « approche globale de la sécurité à Montréal », le SPVM affiche son souci d'acquiescer une « compréhension des grands enjeux de sécurité partagée avec ses partenaires » (Plan d'action 2010, p. 20). Le SPVM a érigé « l'analyse des environnements », la « communication constante avec les citoyens et les partenaires » au sujet des problèmes de sécurité (Plan d'action 2010, p. 3) et la délivrance de « services basés sur des données probantes » (Plan stratégique 2020, p. 1) au rang de principes directeurs de son action.

L'organisation dit accorder une importance primordiale au fait que ses membres « connaissent bien le territoire et la population qu'ils desservent (ses besoins, ses attentes, ses problèmes), ainsi que les ressources du milieu (Plan d'action 2011, p. 2). Elle demande à ses responsables de « s'appuyer, pour leurs décisions, sur des données validées par la recherche scientifique ou issues d'expériences concluantes » (Guide pour les comités opérationnels, 2016). À l'appui de cette ambition de connaissance, le Service emploie de nombreux « conseillers en planification » (une dizaine) et analystes.

L'évaluation au SPVM est d'abord une évaluation des besoins qui s'inscrit dans un processus cyclique de planification stratégique. La SPVM élabore un « plan triennal d'action » fondé sur une « lecture de l'environnement ».

La lecture de l'environnement

L'analyse des composantes statistiques, physiques, sociales, économiques ou autres de l'environnement est effectuée par la SRP. La dizaine de sociologues, criminologues et démographes qui composent cette section ont pour mission d'appuyer et orienter les choix stratégiques du SPVM. Ils assurent une fonction de veille sur l'ensemble des grands enjeux de la sécurité urbaine qui interpellent le SPVM. Ils ont aussi pour rôle de développer et maintenir un réseau de partenaires externes (académiques, *think tanks*...) susceptibles d'apporter leur expertise à la SRP. Les collaborations avec les universitaires sont décrites comme difficiles en raison d'intérêts et de temporalités différentes (entretien à la SRP, décembre 2017).

La lecture de l'environnement est structurée autour d'une série de thèmes : le contexte démographique et économique, les relations police-citoyens, la gouvernance de la sécurité et la police communautaire (analyse de l'action publique de sécurité et des relations avec les partenaires), la criminalité et la victimisation, la sécurité des populations ayant des besoins particuliers, l'occupation de l'espace urbain, la sécurité dans les transports, la gestion de foules et des situations de crise, l'environnement organisationnel et budgétaire.

L'étude des relations police-citoyens repose sur l'analyse des plaintes émanant du public et des appréciations du travail policier de la part des habitants et partenaires (via le Bureau du service à la clientèle [BSC], le Bureau d'appréciation des citoyens [BAC], les sondages et les remontées en provenance des comités partenariaux).

La lecture de l'environnement comporte la réalisation de « profils de quartier » qui sont mis à jour tous les trois ans. Un des principaux instruments pour la confection de ce profil est un sondage portant sur le sentiment de sécurité, les problèmes perçus (criminalité, sécurité routière et incivilités) et la qualité des services rendus par la police. L'échantillon d'enquête est de 300 individus par quartier (soit 10000 répondants environ à l'échelle

de Montréal). Chaque année, le questionnaire est administré dans un tiers des postes, moitié par téléphone et moitié par Internet. Le rythme triennal correspond au délai nécessaire pour que les variations observées soient significatives. Le questionnaire comporte une quarantaine de questions.

Le document qui restitue la lecture de l'environnement fait 250 pages environ. Il mobilise à la fois des données sur le contexte montréalais et des connaissances empruntées aux littératures criminologiques nationale et internationale. Ce document ne fournit pas seulement aux décideurs un tour d'horizon prospectif du contexte sécuritaire que le SPVM devra affronter durant les trois ans à venir. Il leur présente également les derniers résultats de la recherche criminologique en lien avec les approches et méthodes que le Service met en œuvre. Ainsi, la lecture de l'environnement confère au processus de planification un caractère *evidence-based* et assure la valorisation de diverses évaluations d'impact réalisées à Montréal, au Canada et à l'étranger.

Une planification stratégique axée sur la concertation partenariale et l'approche par projets

La lecture de l'environnement est présentée lors de forums réunissant des membres de tous les niveaux et champs d'activités du SPVM ainsi que ses partenaires clés. Ces forums permettent de préciser les enjeux et problèmes susceptibles d'être mis à l'agenda du SPVM, ainsi que de proposer des orientations et des stratégies à entreprendre (Plan d'action 2011, p. 1). Les principaux forums impliqués dans la planification stratégique sont le Comité de direction (qui rassemble les principaux chefs du Service), le Comité stratégique et de concertation avec les partenaires organisationnels, le Comité d'orientation sur l'offre de service (créé en 2016), etc. La *Lecture de l'environnement 2013* a été débattue dans le cadre d'ateliers qui ont regroupé plus de 130 cadres du SPVM. Ces ateliers ont servi à dégager les priorités d'action en lien avec les quatre grandes orientations fixées par le directeur (elles-mêmes assez floues et attrape-tout).

Le plan stratégique du SPVM est en partie la résultante des plans d'action décidés au niveau des 32 postes de quartier (PDQ), car le processus de planification comporte une importante dimension *bottom-up*, qui est liée au poids des commandants de PDQ dans les forums internes de concertation.

La SRP propose des indicateurs de suivi de l'avancement du plan stratégique du SPVM.

Dans certains domaines considérés comme prioritaires, le SPVM se dote d'une stratégie et d'un plan d'action spécifiques. Un aspect important de cette politique d'intervention consiste à créer une « communauté de partage des connaissances », formée d'un réseau de « policiers-ressources » et de partenaires extérieurs. Ce

type d'approche a par exemple été adopté pour combattre les violences intrafamiliales, pour améliorer les compétences interculturelles des policiers (plan directeur en matière de relations avec les citoyens), pour combattre le profilage ethnique et social, ou encore pour améliorer l'intervention policière auprès des personnes mentalement perturbées. La SRP du SPVM réalise des études ciblées dans le but de mieux comprendre les phénomènes faisant l'objet d'une stratégie spécifique.

La population est étroitement associée au diagnostic local de sécurité, au choix des priorités d'action, à l'analyse des problèmes ciblés, à la formulation des politiques d'intervention et au suivi des actions menées. Par exemple, des « tables de concertation » ont été organisées au début des années 2010 pour partager l'information sur le problème des gangs de rue, qui ont associé des élus, des commerçants, des propriétaires de débit de boissons, des unités du SPVM, des représentants des habitants.

Pour mieux cerner les attentes en matière de sécurité de certaines catégories de population, le SPVM a créé en 2003 des « comités de vigie » qui rassemblent des représentants des communautés dites « arabe », « latino », « noire », « asiatique », des « jeunes » et des « aînés ».

Une partie importante de l'action policière s'inscrit dans des projets de prévention qui prévoient des phases d'évaluation des besoins, d'évaluation de la mise en œuvre et d'évaluation des résultats. Des projets de ce type sont, par exemple, mis en place pour éviter l'adhésion des jeunes à un gang de rue, ou encore pour prévenir la victimation des personnes âgées. Ce sont les bailleurs de fonds qui imposent les procédures d'évaluation et obligent les opérateurs à consacrer à l'évaluation une partie (10 % à 20 %) du budget du projet.

Pour mettre au point les modalités de traitement d'un problème émergent, le SPVM initie un projet pilote qui associe des services policiers du SPVM et des partenaires extérieurs. Cette démarche a été appliquée dans une variété de domaines au cours des dernières années : pour améliorer la prise en charge des personnes sans domicile fixe (création d'une Équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance [EMRII], associant patrouilleurs et travailleurs sociaux), pour lutter contre les graffitis (conventions entre 4 PDQ et les arrondissements), pour créer des enquêteurs spécialisés en matière de violence conjugale et intrafamiliale, pour combattre la maltraitance des personnes âgées, pour rénover l'offre de services du SPVM.

Une démarche structurée de développement de projet est appliquée, qui comporte des phases de documentation des pratiques du SPVM et d'ailleurs, d'analyse des facteurs internes et externes à prendre en compte pour mettre en œuvre le projet, d'analyse des efforts nécessaires en gestion du changement, de planification des solutions à mettre en place, de préparation de l'implan-

tation du projet pilote, de suivi de la mise en œuvre par un comité opérationnel de projet, ainsi que d'évaluation.

L'évaluation est opérée par un comité technique qui dépend du service de la planification stratégique et où la SRP tient une place prépondérante. Le comité opérationnel doit apporter son soutien aux activités d'évaluation choisies en les facilitant et en y participant au besoin. Le comité technique analyse les résultats de l'évaluation et en présente les principales conclusions. Avec le comité opérationnel, il identifie les principaux ajustements à réaliser pour améliorer l'implantation du projet.

L'évaluation porte sur l'implantation du projet pilote, dans le but d'identifier les facteurs qui favorisent l'implantation ou qui lui font obstacle, et de s'ajuster en conséquence pour l'implantation à plus grande échelle. Les activités de suivi évaluatif peuvent comprendre de l'analyse de statistiques et de données opérationnelles, des entrevues individuelles, des groupes de discussion et des questionnaires avec des membres du comité opérationnel, des personnels responsables de l'implantation, des effectifs policiers et civils, des partenaires clés (*Guide pour les comités opérationnels*, 2016).

La SRP produit une forme d'évaluation de ces projets pilotes mais affirme ne pas avoir les moyens de respecter les canons de *evidence based policing*, considérés comme trop longs, lourds et coûteux à mettre en œuvre (entretiens à la SRP, décembre 2017, *Guide pour les comités opérationnels*).

L'évaluation dans la police de quartier

À Montréal, les 32 postes de quartier (PDQ) jouissent d'une grande autonomie dans la définition et la mise en œuvre de l'action de sécurité publique. La direction du SPVM demande aux PDQ de mettre en place des stratégies d'action locales ayant pour caractéristique d'être adaptées aux réalités du quartier et de s'inscrire dans une approche intersectorielle, intégrée et concertée. En outre, la direction pousse les PDQ à adopter un fonctionnement par projets de résolution de problème, qui prend la forme de « modules d'action par projet » (MAP) et « modules d'enquête par projet » (MEP, qui ciblent par exemple les activités des gangs de rue, ou encore les vols d'identité et la fraude).

L'organisation s'engage à soutenir les démarches stratégiques et de projet en fournissant aux PDQ le support et les outils nécessaires (Plan d'activité 2011, p. 6), notamment à travers l'appui en termes d'évaluation que peut leur apporter la SRP. Les « conseillers en planification » de la SRP peuvent par exemple aider un PDQ à réaliser un état des lieux général des problèmes de sécurité de son territoire (dit diagnostic local de sécurité) ou une étude plus ciblée portant sur un sujet de préoccupation spécifique. La SRP peut aussi intervenir auprès du commandant de PDQ pour analyser les relations entre la police et les différentes communautés

ethnoculturelles du ressort, ou encore pour évaluer une « bonne pratique » développée au sein du poste et qui pourrait être étendue à l'ensemble du SPVM (entretien à la SRP, décembre 2017). Par ailleurs, des postes civils de « conseillers en concertation » ont été mis en place pour aider les commandants de PDQ à mieux connaître leur population et à développer de nouveaux réseaux avec les associations implantées sur le territoire (Plan d'action 2010, p. 12).

La direction exige des PDQ qu'ils prennent en compte les grandes priorités d'action définies à l'échelle de tout le SPVM. Par exemple, le Plan d'action 2011 du SPVM demande aux PDQ de s'attaquer en priorité à la « criminalité de violence » tout en laissant à chacun d'entre eux la liberté de choisir les types de délits violents qu'il souhaite cibler. Ce choix doit être opéré sur la base d'un diagnostic de la situation locale et de son évolution, et un plan de lutte spécifique doit être mis en place.

De nombreux programmes et projets ont été mis sur pied au fil des ans dans le cadre de la police de quartier. Un bilan réalisé en 2012 des projets de prévention et de relations avec les citoyens a dénombré 261 projets locaux et 161 projets ou programmes corporatifs couvrant 13 thématiques (prostitution, gangs de rue, sécurité routière, drogues, agressions, sécurité sur Internet, intimidation, violence conjugale, vols et fraudes, relations avec les citoyens, graffitis et incivilités, mesures d'urgence et métier policier) et s'adressant à 9 clientèles (aînés, adolescents, enfants, parents, commerçants, femmes, citoyens, immigrants, individus vulnérables). Ces projets locaux reflètent généralement des priorités partagées en matière de sécurité dans le quartier. La SRP doit, en principe, jouer un rôle d'évaluation de l'impact des projets et programmes mais, en pratique, n'assure cette fonction que pour quelques projets pilotes bénéficiant de financements fédéraux (entretien à la SRP, décembre 2017). Dans la grande majorité des cas, l'évaluation consiste à faire synthèse des appréciations formulées à l'égard du projet au sein des différents forums et comités partenariaux qui assurent le suivi de l'action de sécurité publique, synthèse qui est elle-même mise en débat dans ces mêmes instances jusqu'à ce qu'un accord émerge sur les résultats du projet.

L'approche MAP, initiée en 2007, a instauré des équipes de travail policières ayant pour mission de mettre en place des stratégies de résolution de problème sur un territoire. Cette démarche prévoit une étape d'évaluation et d'appréciation de l'action menée (*Lecture de l'environnement 2013*, p. 73). Les MAP sont composés de policiers ayant diverses expertises. Ils assurent une veille sur les dynamiques du quartier en multipliant les contacts directs avec les habitants et les partenaires concernés par les problèmes identifiés, et ce afin d'échanger les connaissances et réflexions en lien avec ces problèmes (exemple d'une action visant à mettre fin à une vague de graffitis et de tracts véhiculant des propos haineux à l'encontre des musulmans).

Les profils de quartier jouent un rôle important dans le processus de répartition des ressources budgétaires entre les PDQ. C'est sur la base des profils que la direction détermine les besoins de chaque PDQ et identifie ceux qui font face à des conditions particulièrement difficiles. Le profilage du quartier ne comprend pas d'enquête de victimisation, car les chiffres noirs de la délinquance sont connus grâce aux sondages réalisés par Statistiques Canada.

Le Service de police de l'agglomération de Longueuil

Le Service de police de l'agglomération de Longueuil (SPAL) dessert cinq municipalités dont la ville-centre, Longueuil et les villes de Boucherville, Brossard, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert. Il couvre un territoire de 310 km² comptant 425 000 habitants. Le service compte 546 policiers et 194 employés civils.

Ce service ne possède pas la structure de recherche-planification du SPVM (il dispose cependant d'un groupe de 6 analystes criminels) et s'appuie essentiellement sur le réseau de comités partenariaux pour évaluer tant les besoins que les résultats.

Le chef a reproduit à Longueuil une structure de « comités de vigie » similaire à celle existant à Montréal. Une douzaine de cellules de veille a été constituée sur les différentes communautés ethnoculturelles, les jeunes, les aînés, les sans domicile fixe, qui sont composées d'élus, d'experts académiques, de responsables associatifs et de représentants des groupes concernés et du chef du SPAL (qui veut être présent partout en personne et tisser un lien personnel avec les partenaires). Dans ces comités, sont abordés des thèmes tels que les problèmes de qualité de vie, les gangs de rue, la radicalisation, la santé mentale, le profilage racial et social, ou encore les violences intrafamiliales.

Les demandes exprimées par ces comités constituent l'un des principaux déterminants de la conduite de l'action de sécurité publique, dont les grandes orientations sont, comme à Montréal, fixées dans un plan stratégique. Le pilotage du SPAL s'appuie également sur une enquête de satisfaction semblable à celle effectuée auprès des habitants des quartiers de Montréal.

Ce que le chef attend des comités sur lesquels il s'appuie pour piloter son Service, c'est moins une évaluation du travail accompli qu'un satisfecit concernant l'action du Service, satisfecit qui confère au chef son poids politique auprès des élus et directeurs généraux des différentes communes composant l'agglomération et, en même temps, qui permet au chef de légitimer en interne tout un ensemble de réformes visant à instaurer une police communautaire de résolution de problème. « C'est le partenariat avec les citoyens qui vaut évaluation » (entretien avec le chef du SPAL, décembre 2017).

Le Ottawa Police Service

Le OPS comporte 1900 membres. Les thèmes de pré-occupation sont peu ou prou les mêmes qu'à Montréal : violence routière, adaptation de l'offre de service au vieillissement de la population, dialogue avec les jeunes, lutte contre les gangs de rue, prise en compte de la diversité ethnoculturelle, prise en charge des publics affectés par des problèmes mentaux, traitement équitable des différentes catégories de population.

Le processus de planification stratégique et ses composantes d'évaluation fonctionnent de manière très similaire à ce qui se fait à Montréal. La différence réside dans le souci de combiner les processus de planification stratégique, lecture de l'environnement (*environmental scanning*), évaluation des résultats de projet et évaluation des performances/audit de qualité de service. Ces différentes composantes du pilotage organisationnel sont d'ailleurs réunies dans une même direction Planning, Performance & Analytics. En revanche, à Montréal, l'évaluation des performances organisationnelles et professionnelles est soigneusement distinguée des activités de recherche et planification. Comme le SPVM, le OPS mène une politique de police communautaire et de police de résolution de problème dont la conduite obéit au modèle SARA.

Le OPS met en œuvre un processus très développé d'évaluation des besoins qui comprend une analyse des tendances démographiques et sociétales, une analyse des phénomènes de délinquance, de désordres et d'insécurité routière, une étude de la motivation et de la satisfaction au travail des personnels, un sondage de satisfaction et de sentiment d'insécurité en population générale (à un rythme triennal), une consultation des élus locaux, une consultation des partenaires. Le processus de planification stratégique se déroule selon une procédure et un calendrier très précis qui comprend des phases de collecte et d'analyse des informations (par exemple la réalisation du sondage est confiée à une société spécialisée) et des étapes de consultations internes et externes (via des comités, des groupes de travail, des focus groups, les réseaux sociaux...). Les demandes des différentes catégories de population sont remontées par le biais de *police-community advisory committees* (milieu scolaire, commerçants, communauté chinoise...). Des audits réguliers de la prestation de service depuis la réponse à la requête téléphonique jusqu'au traitement de l'incident sont régulièrement menés. Il en va de même pour les procédures de traitement des plaintes contre la police.

B. La construction de stratégies de sécurité locales et leur évaluation au sein des polices belges

Deux membres de l'équipe ACCESS se sont rendus en Belgique début mars 2018 en vue de documenter des expériences policières d'évaluation stratégique qui soient au service de l'amélioration continue des pratiques, dispositifs et politiques de sécurité conduites au plan local, en particulier s'agissant de leur impact sur le lien police-population. Conformément à l'approche résolument déconcentrée que nous avons privilégiée pour le manuel nous souhaitons voir comment des services locaux de police parvenaient à construire des stratégies de sécurité au plus près du terrain et de ses besoins spécifiques, et à évaluer leurs effets, par exemple à l'échelle d'un quartier de ville, avec des informations recueillies auprès de la population.

L'enquête de terrain

Nous avons développé notre enquête internationale sur les outils de pilotage de l'action de sécurité locale en Belgique dans deux services de police de grandes villes, celui de Bruxelles-Ixelles et celui de Namur. Nous y avons mené des entretiens individuels et des entretiens collectifs, ainsi qu'une petite immersion de terrain dans la première des deux villes. À Bruxelles-Ixelles les entretiens ont surtout porté sur l'intérieur du corps policier et se sont déroulés tout au long de la hiérarchie. Nous avons rencontré le chef de corps et quelques membres de la cellule d'appui aux politiques policières dont une analyste stratégique, un chef de district, une cheffe de projet, un chef d'unité, des agents de quartier (dénommés inspecteur de proximité) et des patrouilleurs d'unités de proximité (unité VTT). À Namur, les entretiens ont porté sur l'intérieur et l'extérieur du corps policier ; nous avons rencontré le chef de corps et son adjoint, chargé de mission, une analyste stratégique, un chef de district et quatre inspecteurs de proximité ; nous avons également rencontré le Bourgmestre de Namur et l'équipe des commissaires d'arrondissement, fonctionnaires chargés de l'animation de deux concertations provinciales : la concertation provinciale de sécurité et la concertation provinciale de prévention de la criminalité. Notre questionnement a porté sur les pratiques d'analyse de l'environnement de sécurité au sein des unités, les paramètres pris en compte, les outils sur lesquels s'appuyaient les policiers pour poser leurs diagnostics et pour établir éventuellement des priorités d'action et, enfin, le cas échéant, pour auto-évaluer les effets de l'action qu'ils conduisent. Avant de détailler les outils et les processus d'évaluation identifiés dans le cadre de cette démarche comparée, deux précisions d'ordre général sont nécessaires à une meilleure intelligibilité de l'enquête et de ses résultats.

Une police « locale » située au carrefour d'une construction institutionnelle globalisante

Les chefs de police locale en Belgique sont désignés pour cinq ans à l'issue d'une campagne de candidature que vient valider la rédaction d'une lettre de mission signée par le Bourgmestre et un vote de confiance des assemblées communales¹. Néanmoins, dans le modèle belge de police, une police locale est prise dans un réseau d'action publique qui fait de l'échelon communal la partie d'un ensemble plus vaste que lui-même.

Les polices locales belges participent d'un construit politique adopté au tournant des années 1990-2000 qui se soucie de l'articulation de l'ensemble des segments d'action policière en une « police intégrée » au plan national. Bien qu'autonomes, les polices locales s'inscrivent ainsi en réalité dans un cadre général de compétences largement fixé au plan national. Il existe, d'une part, une police fédérale qui exerce des missions en propre (en particulier dans le domaine de l'enquête judiciaire et en matière de police des voies de circulation) ainsi que des missions d'appui aux polices locales : une forme de subsidiarité doit ainsi nécessairement prévaloir entre les deux niveaux de police. De même, un mécanisme de solidarité existe aussi entre polices locales, celles-ci pouvant être amenées à intervenir le cas échéant en appui de l'une d'entre elles sur des missions ponctuelles d'ordre public. Mais, d'autre part, en pratique, les missions qui relèvent de la police locale sont aussi définies par le haut de manière très prescriptive. Les attentes des autorités fédérales envers les polices locales comprennent la sanctuarisation d'un segment d'activité judiciaire, mais vont en réalité bien au-delà. Les services locaux de police sont aussi chargés de mettre en œuvre un « service minimum équivalent » de police administrative de protection des personnes sur l'ensemble du territoire belge. De ce fait, de nombreux éléments de définition² et même d'organisation de la fonction de police locale sont fixés au niveau fédéral³ ; à cela s'ajoute, également sous la houlette du niveau fédéral, un processus de « planification stratégique » qui prend la forme de l'adoption pluri-annuelle de plans d'action emboîtés (national / local). La marge de manœuvre du chef de police locale pour conduire une action stratégique, qu'elle découle de sa lettre de mission municipale ou des orientations prioritaires des plans de sécurité, est en réalité très faible : une fois que l'action de police réglementairement définie est mise en œuvre « il reste 2 à 3 % de capacités opérationnelles disponibles pour

conduire des actions spécifiques » indiquent les différents chefs de police rencontrés « et c'est sur celles-ci que vont porter des discussions et des négociations interminables ! » nous a précisé l'un d'entre eux, gogue-nard. Néanmoins, dans la perspective de renforcer leurs capacités à conduire des actions spécifiques, les services de police connaissent aussi, de l'aveu général, un mouvement continu de réorganisations internes. Si les chefs de police espèrent ainsi conjuguer rationalisation de l'organisation qu'ils dirigent et dégagement de marges de manœuvre supplémentaires, l'efficacité de cette approche n'est en revanche jamais évaluée.

Par ailleurs, le système politique belge, qui se doit de favoriser le consensus entre des communautés en tension (wallonne et flamande), connaît une gouvernance multiniveaux particulièrement développée. À titre d'exemple, la fonction « enseignement » ne fait pas partie du giron public qu'il soit communal, zonal ou fédéral mais constitue une fonction communautaire, c'est-à-dire administrée librement et directement par les instances de représentation des communautés wallonne et flamande⁴. Les polices locales pour leur part s'émancipent assez largement d'une logique territoriale communale simple (un bourgmestre, une police) : il existe ainsi quelques polices monocommunes (comme celle de Namur) mais aussi beaucoup de polices pluricomunes (comme celle de Bruxelles-Ixelles), ces dernières étant en réalité les plus nombreuses. Le nombre de communes associées, souvent pour des raisons budgétaires, peut aller de deux à six. Ainsi on ne parle communément pas de polices communales ou de polices locales mais de polices zonales⁵. Cette tendance au partage pluricom-munal d'un service de police, n'emporte pas pour autant uniformisation des régimes réglementaires, le principe de la liberté communale étant très ancré en Belgique. Ainsi, quand bien même les cités associées sont imbriquées dans une continuité territoriale qui rend les frontières administratives invisibles à l'œil nu, comme c'est le cas pour Bruxelles et Ixelles, le traitement de problèmes localisés (lorsqu'ils impactent par exemple des enjeux d'aménagement de l'espace public) pourra impliquer la mobilisation de deux circuits communaux différents et le cas échéant de deux réglementations distinctes... sans préjuger de ce qui peut relever d'autres périmètres administratifs. Cette donnée d'organisation ne choque pas outre mesure les acteurs publics mais les incitent plutôt à imaginer des solutions pragmatiques pour mettre en réseau les organisations dotées de compétences convergentes et organiser des espaces communs de gestion des problèmes. Cela peut prendre la forme d'une application informatique partagée (type *fix my street*, expérimentée par la police de Bruxelles-Ixelles en matière de gestion physique de l'espace public) ou celle

1. L'autorité judiciaire est également cosignataire de cette lettre de mission.

2. La loi sur la police intégrée confie sept missions distinctes (appelées fonctionnalités) aux polices locales : le travail de quartier, l'accueil, l'intervention, l'assistance policière aux victimes, la recherche et l'enquête locale, le maintien de l'ordre public et la circulation.

3. C'est aussi le niveau fédéral qui est compétent s'agissant du recrutement et de la formation des agents de police.

4. De nouvelles dynamiques institutionnelles très récentes tendent à renforcer encore le millefeuille administratif avec la montée en puissance et en compétences des régions administratives.

5. Selon le dernier décompte, il y a ainsi en Belgique aujourd'hui 187 zones de police locale.

de forums de concertation interadministrations que les acteurs publics, de police notamment, exploitent pour mettre à l'agenda les sujets sur lesquels ils estiment ne pas avoir les moyens d'agir efficacement.

Ce caractère biface de la police locale, communale mais pièce d'une construction nationale, emporte des conséquences très fortes sur le plan de la production des outils de monitoring de l'action de sécurité locale : les outils les plus formalisés sont en réalité des outils conçus nationalement et dont le rôle est aussi (et peut être surtout) de faciliter l'implémentation des orientations nationales (développées dans les circulaires de la police intégrée et/ou dans les plans d'action stratégiques) et le *reporting* national de l'action conduite localement. Mais à côté de ces outils formalisés, la police locale belge se caractérise aussi par une immersion au sein de la population qui produit une évaluation informelle quotidienne de la satisfaction de la population et des « marges de progrès » policières par les policiers eux-mêmes. Ainsi, travailler sur les outils de monitoring de l'action de sécurité locale en Belgique nécessite de distinguer entre outils formels d'objectivation et processus informel d'évaluation de l'action policière.

Les outils formels de suivi et d'évaluation

L'enquête de terrain fait ressortir une assez grande cohérence entre les outils formels de monitoring et le modèle de police belge. Celui-ci distingue, pour ce qui concerne la sécurité du quotidien, deux grandes fonctions : la fonction opérationnelle (interventions d'ordre public, interventions police secours, petit judiciaire de voie publique comme les « traiteurs » spécialisés dans le vol à la tire) et la fonction territoriale (la présence continue de policiers de proximité dans des fonctions relationnelles au sein de chaque quartier de la ville). Les agents du pôle opérationnel sont considérés comme des agents de premier niveau et ceux du pôle territorial comme des agents de deuxième niveau.

Pour alimenter leur police du quotidien d'éléments objectivés, les deux polices locales de Namur et de Bruxelles-Ixelles ont développé, à partir des années 2000, la fonction d'analyste stratégique, qui y est exercée, comme au Canada, par des personnels non policiers, généralement diplômés en criminologie. Le rôle principal de ces analystes est de produire une analyse statistique de la criminalité au fil de l'eau susceptible d'alimenter les besoins de connaissance des unités locales. À Bruxelles-Ixelles, où elle est la plus développée, elle est la composante à part entière d'une Cellule d'appui aux politiques policières (CAPP) au sein de laquelle est assuré le suivi de l'évolution (journalière, hebdomadaire et mensuelle) de sept faits spécifiques de criminalité : deux catégories de faits sont ciblés, « ceux qui sont les plus difficiles à vivre pour les victimes » comme les vols avec violence

ou les cambriolages et ceux qui se caractérisent par des niveaux locaux de prévalence particulièrement élevés comme les vols ou dégradations de et dans les moyens de locomotion (vélos, voitures)⁶. Ce travail de suivi et d'extraction de données débouche sur un travail de cartographie qui vient alimenter la réflexion tactique des unités opérationnelles : des « points chauds » à surveiller tout particulièrement sont identifiés à travers une analyse quotidienne de la criminalité enregistrée la veille et leur surveillance dissuasive est confiée aux personnels du pilier opérationnel. L'analyste stratégique est aussi sollicité par les différents chefs d'unité pour initier des requêtes (des *queries*) plus spécifiques, notamment dans le cadre de la conduite de différents projets, mais ces demandes d'information se heurtent souvent au manque de plasticité de l'outil informatique et parfois également à un déficit en termes de contenu de la base de données policière (constituée de l'ensemble des comptes rendus écrits produits par les policiers). Une expérience récente de conduite d'un projet spécifique en matière d'amélioration de l'accueil et de la prise en charge des victimes d'agressions sexuelles a été l'occasion d'en faire tout particulièrement le constat : piloté, dans le cadre de fonds européens, par un Département de médecine de l'université de Gand, il requiert la production d'indicateurs de suivi et d'évaluation de son impact que la CAPP est bien en peine de fournir en mobilisant cet outil.

Le deuxième outil d'objectivation à mentionner, dont le suivi est également assuré par les analystes stratégiques, est le « Moniteur de sécurité ». Il s'agit d'une enquête anonyme déployée auprès d'un échantillon représentatif de la population belge de 15 ans et plus qui permet de proposer des résultats significatifs jusqu'au niveau des communes. Jusqu'en 2008, ses résultats localisés étaient mis à disposition des communes gratuitement tous les deux ans par le ministère de l'Intérieur, qui assure le pilotage de cette enquête. En 2011, la décision a été prise de rendre ce sur-échantillonnage local⁷ payant et de caler le rythme de cette enquête fédérale sur celui des plans zonaux de sécurité au nom, en particulier, d'une meilleure connaissance de la victimation. Les communes qui adhèrent au dispositif obtiennent aussi la possibilité d'insérer trois questions spécifiques à leur problématique locale en fin de questionnaire. Un déploiement de ce dispositif est en cours en ce premier semestre 2018 avec la participation active des services de police rencontrés pour des résultats qui seront disponibles en 2019. L'enquête, administrée par un institut de sondage, repose sur un questionnaire mixte comportant des éléments de sentiment d'insécurité et de qualité de vie dans le quartier, des éléments de victimation et des éléments de satisfaction par rapport au service policier. Le courrier de présentation adressé aux citoyens tirés au sort

6. Il s'agit en réalité des faits tout particulièrement ciblés dans le plan local de sécurité.

7. Cela représente un échantillon de 350 répondants par ville administrée, soit un total de 700 répondants pour la police bi-communale de Bruxelles-Ixelles.

précise ainsi : « Cette enquête auprès de la population a pour objectif de sonder les éventuels problèmes de quartier, votre sentiment d'insécurité, votre expérience en matière de victimation, votre point de vue sur la prévention et enfin de connaître votre avis sur le fonctionnement de la police et le contact avec celle-ci. » Divisé en huit parties, le questionnaire comporte une petite centaine de questions réparties sur dix pages. Les objectifs globaux annoncés dans le courrier qui accompagne le questionnaire du moniteur de sécurité explicitent le sens de l'enquête au sein du modèle de police belge : « Il est important de connaître l'opinion des citoyens sur la sécurité et le fonctionnement de la police dans l'optique de pouvoir développer une gestion qui tienne compte, le mieux possible, des attentes de la population. » Néanmoins, la première édition payante du Moniteur de sécurité, en 2011, avait connu une appropriation très faible par les polices locales qui se reposent en réalité habituellement sur un dispositif plus informel d'évaluation de leur action du point de vue de la population.

Un processus continu d'évaluation informelle au fil de l'eau

Le modèle de police belge se caractérise en effet par une immersion importante du policier au sein de la population. Des dispositifs spécifiques destinés aux agents mais aussi aux chefs de service le garantissent.

S'agissant des agents de police, une immersion quotidienne du policier dans la population est assurée au travers de l'institutionnalisation d'une fonction d'agent de quartier à la dimension relationnelle affirmée. Les circulaires d'organisation de la fonction de police locale prévoient que chaque service de police locale doit se doter au minimum d'un agent de quartier pour 4 000 habitants. Les grandes municipalités rencontrées ont relevé le seuil d'un agent pour 4 000 habitants en vue de garantir un meilleur service au citoyen mais également un meilleur retour sur investissement policier. La première raison d'être de cette organisation renvoie en effet à la première mission institutionnelle de cet agent de quartier qui est de tenir à jour pour le compte de la mairie un fichier des résidents dûment domiciliés dans le quartier dont il a la charge⁸. L'agent de quartier est ainsi tenu de se présenter à chaque nouveau résident et de vérifier la « réalité » de sa résidence. Les agents de quartier sont plongés de fait au cœur de l'actualité sociale et humaine du quartier s'agissant des emménagements et des déménagements, ce qui dans les quartiers caractérisés par une grande mobilité résidentielle (quartiers de logements étudiants par exemple) est une mission très chronophage. La pratique des polices locales est cependant de faire de cette mission admi-

8. La réglementation belge prévoit un système d'inscription en mairie des résidents et les agents de quartier sont d'abord employés pour valider ce processus d'enregistrement.

nistrative un ressort de contrôle social par le développement d'une politique relationnelle avec les usagers du quartier. Cette rencontre avec les nouveaux arrivants est l'occasion pour l'agent de nouer un dialogue interpersonnel, d'identifier des attentes en termes de tranquillité et sécurité publiques et de communiquer également des éléments relatifs à l'organisation administrative de la vie locale. Ce premier contact sera entretenu ultérieurement à l'occasion des patrouilles quotidiennes pour tisser une relation de confiance avec les usagers du territoire en faisant preuve auprès d'eux à la fois d'écoute et d'utilité. Mais ce travail de proximité est également l'occasion, en se plongeant dans les différentes manières de vivre le quartier, de relever toute une série de caractéristiques de ce quartier, qu'il s'agisse de ses ressources⁹ ou de ses fragilités¹⁰ en matière de sécurité et de renforcer la connaissance policière du quartier. Une grande partie de ces observations de proximité et des renseignements recueillis auprès des usagers servent *in fine* à alimenter une base de données (baptisée proxy 5339 à Bruxelles, 5339 étant le numéro qui définit administrativement cette zone de police) accessible à l'ensemble des unités et en particulier celles du « pilier opérationnel » qui peuvent y trouver matière à mieux sécuriser leurs interventions¹¹. La qualité de ce travail d'insertion au sein du quartier dépend cependant de son inscription dans la durée, les agents les mieux insérés dans leurs quartiers témoignant souvent que l'établissement d'une relation de confiance avec la population locale a nécessité entre deux et trois ans de travail relationnel approfondi de leur part avant de pouvoir porter ses fruits.

Pour prouver leur utilité auprès des usagers, les agents de quartier mettent en place des stratégies de résolution de problèmes, qu'il s'agisse de problèmes de voisinage dans les quartiers résidentiels et d'habitat social ou de problèmes de nuisances et d'insécurité plus anonymes dans les quartiers commerçants de centre-ville. Immergés dans les problèmes évoqués par ses interlocuteurs au quotidien le policier de quartier devient un agent de régulation des problèmes locaux. Son répertoire d'action de « régisseur de quartier » selon les termes utilisés par l'un des inspecteurs rencontrés est multifacette : par la production d'une parole performative qui fait autorité, il intervient comme agent de désescalade en matière de conflits locaux, il rappelle les règles qui s'imposent, y compris si nécessaire par la contraventionnalisation des déviances, oblige à la conciliation d'intérêts divergents lorsqu'ils sont d'égale valeur d'un point de vue juridique, construit une réponse publique collective de proximité lorsque celle-ci est prise en défaut, favorise l'accès au

9. Par exemple l'agent de quartier s'intéressera aux lieux équipés de caméras de surveillance et à négocier avec le propriétaire des systèmes des protocoles privilégiés d'accès à leurs enregistrements.

10. Par exemple l'agent de quartier s'intéressera aux lignes de fuite empruntables pour échapper à la police et autres « dents creuses » défavorables au contrôle formel et informel de l'espace urbain.

11. Elle peut également servir aux enquêteurs de la recherche locale pour identifier les lieux vidéosurveillés.

droit, développe le lien social entre usagers du quartier et s'applique à favoriser *in fine* l'autorégulation des conflits locaux. Pour cette raison, même si elle peut être exercée différemment en fonction des propriétés et des ressources de créativité des personnes qui en ont la charge, cette fonction d'agent de quartier constitue une voie majeure de suivi et d'évaluation au fil de l'eau de l'action de sécurité locale. Son déploiement favorise la production de boucles de rétroaction, en ce sens que les éléments recueillis par les policiers auprès des usagers produisent des effets retour très concrets et à court terme sur les actions de police conduites localement.

S'agissant des chefs de service, leur attention est régulièrement attirée par le ou les bourgmestres sur des problèmes que ces derniers souhaitent mettre à l'agenda. Les circuits sont de trois ordres. D'une part, les municipalités réalisent des diagnostics de sécurité à partir desquels elles vont mettre en exergue des questions spécifiques comme par exemple la régulation de la vie nocturne qui peut être l'occasion de conflits aigus localement entre une population âgée en quête de calme et une population juvénile en quête d'activités. D'autre part, les bourgmestres sont souvent très attentifs au contenu de la presse locale et peuvent en fonction des émotions populaires relayées par les médias émettre des souhaits de professionnalisation des comportements policiers (développement de l'exemplarité du comportement policier, attentes spécifiques en matière de maîtrise de la force publique, renforcement de la visibilité policière, renforcement de l'empathie policière, etc.). Pour reprendre des éléments mis en avant par le maire de Namur en entretien, les attentes principales

de ces concitoyens concernant la police sont selon lui : « Plus d'écoute et plus de visibilité. » À l'autre bout du spectre, ce type de demande se traduit dans des orientations policières : « Plus de bleu dans la rue » était par exemple au moment de notre visite une consigne forte des chefs de police par rapport à leurs chefs d'unités en particulier à Bruxelles-Ixelles. Ces demandes de priorisation de l'action de sécurité locale ainsi que les attentes qui sont de l'ordre de la justice procédurale se traduiront généralement dans les documents institutionnels (lettres de mission et plan zonal de sécurité). Enfin, il existe également des dispositifs qui visent à placer les chefs de service au cœur des préoccupations du citoyen de manière à entretenir leur sens de l'*accountability* envers la population, en particulier dans les zones de police pluricommunales. Ainsi, spécifiquement, des « réunions citoyennes » auxquelles participent les chefs de police à la demande et aux côtés des Bourgmestres. Les chefs de police rencontrés lors de notre enquête de terrain dans la zone de Bruxelles-Ixelles nous l'ont tous signifié : « C'est leur job » d'assister à ce genre de réunion pour entendre la parole du citoyen, faire preuve de capacité d'écoute. Loin des craintes que nourrissent les policiers français à l'égard de cet exercice démocratique, ils ne font d'ailleurs pas de ce moment un moment désagréable à vivre : « De toute façon les citoyens savent que le policier n'est pas un magicien ! On leur explique quel est notre rôle, quelles sont les limites de notre pouvoir d'agir, à commencer par le respect des lois et règlements et ils le comprennent très bien. En général, dans ce genre de réunion, ce n'est pas le policier qui est le plus mis en cause, ce sont surtout les services techniques de la ville. »

Test d'une première version du manuel en circonscriptions

Nous nous sommes inspirés des trois premières étapes de recherche décrites supra pour déterminer les composantes pertinentes du manuel. De nombreux éléments dont l'intérêt avait été mis en lumière à l'occasion de l'une ou l'autre de celles-ci alimentent ainsi son contenu, par exemple : des conseils méthodologiques pour réaliser des entretiens qualitatifs, des éléments de questionnaires stabilisés d'enquêtes statistiques de sentiment d'insécurité, de victimation ou de satisfaction mais aussi le rappel de la méthode du diagnostic territorial et de l'analyse de problèmes prioritaires (méthode SARA¹). En croisant besoins des services, pratiques des polices étrangères et prérequis d'une démarche d'évaluation efficiente nous avons aussi par exemple décidé d'intégrer au manuel des développements sur le diagnostic de sécurité, qui n'étaient pas nécessairement dans notre intention de départ, mais, qui se justifiaient parce que les services de police français nous ont indiqué ne pas disposer de grille d'analyse de l'environnement, parce que dans les polices du Québec ce travail de lecture de l'environnement paraissait encore plus utile que le travail d'évaluation *a posteriori*, parce que pour évaluer correctement l'impact d'un programme ou d'une expérience il est nécessaire de disposer d'un tableau d'enregistrement de l'existant antérieur au déploiement du projet... et aussi parce que le programme déployé a d'autant plus de chances d'être efficace qu'il découle de la construction d'une stratégie d'action ancrée dans l'analyse de l'environnement que l'on souhaite modifier.

Le dernier temps de notre travail consistait à tester ce projet de manuel auprès des services locaux qui devaient en être les utilisateurs finaux, une fois son architecture générale bien dessinée et ses principales composantes déterminées. Nous avons déployé ce temps de test au sein d'une compagnie de gendarmerie et d'une direction départementale de la sécurité publique.

Les personnels que nous avons rencontrés lors de cette phase de test relevaient de deux cas de figure. La plupart d'entre eux se situaient dans la catégorie fort répandue des agents accaparés par la gestion de flux d'affaires et de demandes d'aide ponctuelles de la part de la population et déploraient l'absence d'espace permettant de déployer une action stratégique efficace pour traiter les problèmes récurrents de manière globale et non pas uniquement au cas par cas. Mais, nous avons également rencontré à cette occasion, des chefs de service qui avaient été sollicités par leur hiérarchie pour mettre en place de petits dispositifs d'évaluation d'expériences pilotes et s'étaient appliqués en l'occurrence à recueillir le point

de vue des élus locaux, celui des personnels chargés de l'expérimentation et/ou celui de collègues qui assistaient à son déploiement en construisant des petits questionnaires à destination de ces catégories de répondants dont l'opinion était recherchée, en complément d'une démarche plus classique visant au recueil d'éléments requis par une grille d'analyse préétablie. Nous avons aussi rencontré d'autres chefs de service qui souhaitaient dans le cadre du déploiement de la Police de sécurité du quotidien (PSQ) pouvoir objectiver l'opinion de la population locale sur l'action de sécurité publique dont ils avaient la charge en effectuant une enquête de satisfaction et de sentiment d'insécurité auprès d'un petit échantillon d'habitants. Le manuel qui y était testé a pu servir comme nous l'envisagions de boîte à outils pour cette enquête et certaines des questions proposées se sont avérées utiles pour en composer le questionnaire. De plus les fonctionnaires impliqués ont rapporté avoir fortement apprécié cette expérience de contact et d'enquête auprès de la population, qui les a rassurés sur la perception du public dans leur circonscription.

Ainsi, cette phase de test montrait, d'une part, le développement de besoins locaux en matière de recueil de l'opinion de la population, tout particulièrement bien entendu dans le cadre du déploiement de la PSQ ; elle montrait également, d'autre part, le souhait des personnels de terrain de renforcer leurs capacités d'analyse stratégique, pour trouver des solutions face à des problèmes récurrents et sortir d'une logique de gestion des flux qui les épuise. Sur ces deux points, le manuel, tel que nous l'avions conçu, proposait des solutions concrètes. Néanmoins, les pistes explorées localement n'épuisaient pas toutes les possibilités d'usage, notamment s'agissant de contribuer à renforcer les connaissances sur les enjeux purement méthodologiques associés à un travail évaluatif. Nous avons donc décidé de conserver un éventail élargi de propositions méthodologiques dans le document final, tout en étant conscients, comme nous l'avions écrit dès l'origine, que sa diffusion devait s'inscrire dans un travail d'accompagnement des acteurs locaux.

Voici les résultats détaillés des deux tests en circonscription, ainsi que les recommandations générales que ce dernier temps du projet a suscitées.

1. Cf. le compte rendu d'enquête au Canada.

Retour des cadres de la DDSP du Val-d'Oise sur le projet de manuel d'évaluation

Ce retour a eu lieu dans le cadre d'une réunion qui s'est tenue à la Direction départementale de la sécurité publique de Cergy, le 9 mars 2018, en présence de cinq chefs de circonscription, de cadres du Service d'intervention d'aide et d'assistance de proximité (SIAAP) départemental, du Renseignement territorial (RT) et du Service d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR), du DDSP et de son adjoint (une douzaine de participants, pour la plupart commissaires).

Le manuel avait déjà été utilisé par le commissaire de la circonscription d'Argenteuil et une équipe de gradés dédiée à la Police de sécurité du quotidien pour effectuer une enquête de satisfaction et de sentiment d'insécurité auprès d'un petit échantillon d'habitants. Les questions proposées par le manuel ont été employées pour cette enquête. Les fonctionnaires impliqués ont fortement apprécié cette expérience de contact avec la population, qui les a rassurés sur la perception du public dans leur circonscription.

Les lecteurs ont manifesté le souhait de disposer d'une version abrégée du manuel, qui rentrerait davantage dans les détails de la mise en œuvre de la démarche évaluative dans le cadre concret d'une DDSP ou d'une circonscription de sécurité publique. Cette version devrait indiquer la répartition des tâches et des responsabilités entre les fonctionnaires et avec les partenaires extérieurs (qui pilote, qui anime ?), les moyens à mettre en place (certaines CSP ont très peu de ressources à consacrer à l'action de PSQ, donc employer des moyens à l'évaluation apparaît secondaire), les procédures internes à suivre (qui doit transmettre quelle information ?, comment faire rentrer les partenaires dans le jeu ?), etc. En particulier, le RT s'interroge sur son rôle dans ce genre de dispositif.

Les participants ont évoqué les obstacles que rencontre toute démarche partenariale (dont la démarche d'évaluation) dans un contexte territorial où chaque circonscription de sécurité publique doit composer avec une multiplicité de communes qui sont disparates du point de vue de leur investissement dans les politiques de sécurité aussi bien que de celui de leur expertise en la matière. Dans un tel environnement, l'animation du partenariat repose beaucoup sur la police, qui doit consacrer beaucoup d'efforts pour mobiliser certains partenaires essentiels à la coopération.

Par ailleurs, le turnover des personnels est particulièrement élevé dans le département, ce qui empêche

concrètement de développer une bonne connaissance de la population et une forte intégration dans les réseaux partenariaux. Pour être en mesure de mettre correctement en œuvre les stratégies territoriales de résolution de problème (et leur évaluation), des solutions de fidélisation des effectifs doivent être trouvées.

Le test du projet de manuel dans l'Oise

Dans l'Oise, dans une circonscription administrée par la gendarmerie nationale, nous avons adopté une double démarche de test : proposer à la lecture le document de préfiguration du manuel arrivé à un stade avancé d'écriture mais aussi parallèlement approfondir la question des usages et des pratiques des services en matière d'outils d'information sur leur environnement et ses enjeux de sécurité. Nous avons ainsi interrogé plusieurs brigades d'une même compagnie sur leurs outils d'information en rapport avec les activités de diagnostic, de suivi et d'évaluation ; nous les avons également interrogés sur leurs pratiques en matière d'action stratégique ainsi que sur l'étendue de leur répertoire d'action.

Protocole méthodologique

Nous avons organisé six demi-journées d'entretien dans une compagnie de gendarmerie avec dans l'idée de tester les types d'usages du manuel qui pouvaient s'envisager en fonction des variations existantes en matière de contextes de travail. Cinq furent consacrées à la rencontre avec une unité territoriale (1 spécialisée, 4 généralistes), la dernière étant consacrée à un entretien individuel de synthèse avec le commandant de compagnie. Nous avons prévu pour chaque unité : un entretien collectif avec les personnels de l'unité (cible idéale : 6 personnels) et à la suite un entretien individuel avec le commandant d'unité. Nous avons également évoqué la possibilité d'intégrer à la démarche dans chaque unité un entretien individuel avec un personnel qui aurait été spécialisé dans l'analyse du territoire et/ou de la relation avec la population mais l'occurrence ne s'est pas présentée.

Voici les deux grilles d'entretien utilisées :

Entretien collectif :

1. Comment définissez-vous le rôle de votre unité ?
2. Comment appréhendez-vous les enjeux territoriaux, les attentes de la population, les problèmes à résoudre ?
3. Quels sont les leviers d'action, les ressources, les alliés dont vous disposez ?
4. Comment analyser vous les résultats de votre action ?
5. De quels moyens disposez-vous pour prendre du recul, pour réajuster le tir si besoin ?
6. Que mettez-vous derrière le mot évaluation ?

Entretien individuel avec le chef de service :

1. Comment définissez-vous votre rôle de chef d'unité ?
2. Comment appréhendez-vous les enjeux territoriaux, les attentes de la population, les problèmes à résoudre ?
3. Quels sont les leviers d'action, les ressources, les alliés dont vous disposez ?
4. Comment analysez-vous votre capacité à avoir un impact sur la situation locale en matière de sécurité.
5. De quels moyens disposez-vous pour prendre du

recul, pour réajuster le tir si besoin ?

6. Que mettez-vous derrière le mot évaluation ?

L'idée était *in fine* d'alimenter un tableau de comparaison entre unités concernant les points testés (capacité de diagnostic, capacité d'action stratégique, répertoire d'action, outils de réflexivité, perception de la notion d'évaluation), rapportés au contexte de travail de chaque unité, dans une perspective double : faire ressortir les constantes et/ou les contrastes et proposer un modèle d'interprétation.

Unités	Pratique de diagnostic	Pratique d'analyse stratégique	Répertoire d'action	Outils de réflexivité	Perception de l'évaluation
Unité A					
Unité B					
Etc.					

Analyse des résultats

De manière synthétique, à l'issue d'une dizaine d'entretiens individuels et collectifs dans les cinq unités territoriales, nous avons constaté une convergence globale de situation entre les quatre unités généralistes (BA pour brigades autonomes, COB pour communautés de brigades) et une singularisation de la nouvelle Brigade territoriale de contact (BTC), distinction que nous pouvons traduire dans un tableau tel que celui-ci.

Types d'unités	Pratique de diagnostic territorial	Pratique d'analyse stratégique	Répertoire d'action	Réflexivité	Perception de l'évaluation
Unités généralistes (BA, COB)	Limitée (axée sur les statistiques de faits enregistrés)	Limitée (axée sur la découverte de hot spot)	Limité (axé sur l'occupation dissuasive du territoire)	Empêchée (incompréhension face aux demandes de la population)	Positive dans son principe mais sans réalité professionnelle
BTC	Ouverte (axée sur le recueil des analyses des habitants et partenaires territoriaux)	Multicritère (fonction de la nature des problèmes soulevés par la population)	Riche (action multicate, matérielle et symbolique, préventive et répressive)	Foisonnante (recherche et innovation en matière d'outils d'information et de méthodes d'évaluation)	Nécessaire (permet de mesurer l'utilité de l'action conduite)

Là où les brigades généralistes témoignaient d'un faible engouement pour la recherche d'information, la BTC cherchait à développer son outillage en la matière. Cette différence de pratique et de perception en matière d'analyse de l'environnement et d'évaluation des effets de l'action conduite renvoyait à une forte différenciation des situations de travail et faisait apparaître, de plus, un fort contraste sur le plan des ressentis professionnels, d'un côté des personnels en souffrance, de l'autre des personnels épanouis. Ce temps d'échange sur le terrain avec les personnels a permis d'établir plusieurs points tout à fait intéressants pour notre propos, parmi lesquels on peut retenir que :

1. Les outils d'information en place dans ces services sont très rudimentaires et ne permettent pas de répondre aux besoins de réflexivité des personnels : ils se limitent généralement à une exploitation des statistiques d'activité. Ce déficit d'outillage se retrouve dans les trois segments d'analyse : analyse des problèmes, suivi de l'activité, évaluation de ses effets.
2. Les personnels sont plutôt bien disposés par rapport à l'idée de réflexivité professionnelle. Si la « culture du chiffre » est décriée, l'évaluation des effets de l'action conduite continue à être regardée comme une pratique utile voire désirable. Dans le cadre de l'implantation des BTC, tout particulièrement en raison du caractère récent, pour ne pas dire expérimental, de cette création, les personnels développent leurs propres outils d'évaluation afin de rendre compte de l'utilité de leur fonction et piochent pour ce faire, directement mais sans en avoir réellement conscience, dans les outils et techniques de sciences sociales (journal de terrain, questionnaires de satisfaction externe et interne, entretiens qualitatifs ciblés, notamment).
3. L'absence de lisibilité des demandes de sécurité de la population aux yeux des agents des services généralistes entretient une tension dans la relation police-population. Elle contribue par exemple à fixer dans les services généralistes l'idée reçue selon laquelle l'action de police est mal perçue et injustement analysée localement par les administrés, ce que ne vérifient aucunement les enquêtes spécialisées. La méconnaissance de ces enquêtes de sciences sociales et de leurs résultats dans l'institution policière ne permet pas de lutter contre ce sentiment d'injustice (qui induit à son tour des stratégies d'évitement ou de confrontation dans la relation avec la population). On peut ainsi raisonnablement attendre un effet d'apaisement sur le plan des relations police-population d'une meilleure connaissance de ce domaine de recherche (méthodes et techniques d'enquête, données produites) au sein de l'institution policière².

2. À l'instar de ce que le développement d'enquêtes locales de victimation et de climat scolaire a apporté à l'éducation nationale (objectivation et pacification du débat sur la sécurité et le bien être à l'école).

4. Le travail policier dans les services généralistes tend à se standardiser comme un travail de mise en forme et de traitement de la délinquance par la production de procédures judiciaires à destination du parquet. L'aspect chronophage de cette activité largement réactive contribue à réduire les capacités d'analyse stratégique et de résolution de problèmes au sein des services (afflux continu de dossiers à traiter au cas par cas) et engendre une importante souffrance au travail (atrophie du répertoire d'action, baisse du pouvoir d'agir et du sentiment d'utilité). Le développement d'une pratique d'analyse stratégique et de résolution de problèmes au sein des services généralistes apparaît des plus souhaitables mais ne pourra passer, en raison de cet engorgement pratique, que par une conduite de projet volontariste assurée à l'échelon managérial.
5. Le travail de proximité au contact des questions que pose la population stimule la recherche de solutions de sécurité adaptées et permet aux personnels de faire fonctionner de manière beaucoup plus complète le répertoire d'action policier. Le fait d'aller aux devants des attentes de la population permet aux agents de rompre avec le sentiment d'être soumis à une forte pression du public que l'on observe chez leurs collègues confinés au bureau dans un travail réactif ; il permet également d'avoir le sentiment de pouvoir reprendre l'initiative en matière de lutte contre la délinquance. Cela génère une amélioration du rapport des agents à la population et se traduit *in fine* par une meilleure qualité de vie au travail. Développer la dotation des services en instruments de recueil et/ou d'analyse de l'information dans ce domaine apparaît pouvoir constituer un investissement pertinent.

Conclusions

Sur le manuel

Le travail de transfert de connaissances issues des sciences sociales en direction des services, comme celui auquel nous nous attelions à travers l'élaboration du manuel, paraissait ainsi pouvoir s'articuler avec de réels besoins d'outillage des services de terrain en matière de recueil et d'analyse de l'information territoriale. Néanmoins, le produit final devait répondre à des enjeux de réflexivité pluriels en raison de la maturité différente de la question au plan des différentes composantes de l'institution policière. Les retours des lecteurs du manuel dans l'Oise allaient dans ce sens : ils disaient avoir du mal à s'approprier l'outil, mais ils le jugeaient néanmoins intéressant en l'état voire, surtout, en réalité, stimulant. La connaissance des méthodes d'évaluation apparaissait particulièrement lacunaire, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de formation des agents de l'institution policière aux sciences sociales. Il convenait donc selon nous d'adopter une présentation générale des démarches et des outils de sciences sociales, charge ensuite aux administrations de définir l'opérationnalité de ceux-ci selon

les contextes de travail et leurs éventuelles évolutions, dans le cadre, le cas échéant, de partenariats universitaires locaux.

Sur le développement de l'évaluation au sein des organisations policières

La culture des organisations policières en matière d'évaluation est encore insuffisamment développée. Raison pour laquelle nous avons inscrit notre proposition de recherche dans le cadre d'une démarche de *capacity building*. L'évolution de notre travail est venue conforter cette approche : nous avons constaté par exemple qu'un des effets de notre travail était de vulgariser le binôme T0 / T1 consubstantiel à la démarche d'évaluation d'impact³. Ce point n'était pas connu initialement des acteurs avec lesquels nous avons interagis, en revanche, il faisait partie des acquis du programme à son issue.

Recommandation n° 18 : rester dans une démarche de *capacity building*, adopter une politique des petits pas, ne pas fixer d'objectifs trop ambitieux à court terme aux acteurs locaux.

Ce résultat, modeste, représentait le franchissement d'une étape incontournable dans le cadre d'une démarche évaluative de qualité : l'évaluation d'un programme d'action sera en effet peu significative si elle est pensée uniquement en aval, à son issue. Ainsi, plus généralement, il convient de faire des conditions de possibilité d'une évaluation de qualité l'objet d'une réflexion institutionnelle à part entière. Ces conditions « techniques » doivent constituer *in fine* un élément même de la politique publique qui est mise en œuvre

3. Évaluer les effets d'un programme suppose d'avoir recueilli *ex ante*, c'est-à-dire avant son déploiement (moment noté par convention : T0), des informations sur la situation locale susceptible d'être impactée par celui-ci, afin de disposer d'une base de comparaison pour établir ledit impact *a posteriori* (moment noté par convention : T1).

lorsque l'organisation qui s'en charge se soucie d'évaluer *a posteriori* les effets de son action : il convient par exemple de prévoir et d'organiser le recueil de certaines données en parallèle de la conduite du programme d'action. Dans une telle configuration les outils de recueil et d'analyse de l'information territoriale deviennent de fait un objet de préoccupation constant.

Recommandation n° 19 : développer une politique institutionnelle ambitieuse en matière de recueil et d'analyse de l'information territoriale.

Le recueil institutionnel d'informations sur le territoire doit s'articuler avec une pratique d'action stratégique, faute de quoi les éléments de connaissance collectés renforceront le sentiment d'impuissance des agents de l'institution concernée. Les institutions policières à travers le monde gagnent à développer une logique d'organisation dans laquelle des unités territoriales dites de deuxième niveau (souvent de format réduit) viennent en appui des agents chargés de l'intervention réactive de premier niveau pour prendre en charge les « problèmes récurrents » et construire des démarches plus globales (et souvent partenariales) de résolution de problèmes.

Recommandation n° 20 : étudier le dispositif de « modules d'action par projets » de la ville de Montréal.

La nature du regard que la population des circonscriptions porte sur les enjeux de sécurité locaux et sur l'action des organisations policières est l'objet de craintes et de fantasmes au sein de l'institution policière. Il convient d'objectiver ce regard externe afin de permettre aux organisations policières d'améliorer leur compréhension du climat territorial dans lequel elles agissent.

Recommandation n° 21 : mettre en place des enquêtes locales périodiques de victimation et de climat territorial.

En conclusion

Le projet ACCESS n'est pas une fin en soi ; il n'est au mieux qu'une étape dans un processus plus large qui vise à renforcer les capacités d'action des acteurs locaux dans le domaine de l'évaluation des effets de l'action conduite. Nous avons souhaité œuvrer modestement à renforcer leurs capacités d'analyse et de résolution des problèmes auxquels ils sont confrontés. Nous avons poussé une approche d'évaluation capacitaire et participative par le bas dans l'optique de permettre de donner sa chance à l'expérimentation innovante prometteuse mais peut-être mal ficelée ou pas assez en phase avec le temps court du politique, une approche qui permette aux services de s'approprier l'évaluation comme un outil banalisé de pilotage stratégique de l'action publique conduite au plus près du terrain. Il s'agit d'une approche « d'auto-évaluation » qui ne préjuge en rien de la pertinence d'autres types d'évaluation par le haut : de notre point de vue, le développement de pratiques d'auto-évaluation ouvrirait en effet plutôt la voie à celui de programmes de méta-évaluation de ce qui marche, ne marche pas ou surtout paraît prometteur, programmes de recherche qui ont besoin pour exister d'une banalisation de cette technique de gouvernement pour s'assurer d'une masse critique de travaux de première main exploitables.

Par ailleurs, le développement des capacités évaluatives dans les services nécessite un accompagnement résolu par les organisations de police et de gendarmerie notamment un investissement en formation et aussi sans doute pour créer les conditions de partenariats universitaires locaux ainsi qu'au préalable la reconnaissance d'un droit à apprendre de ses erreurs. Certaines écoles de formation de la police et de la gendarmerie ont intégré cette démarche. Le succès de l'évaluation dépend maintenant de la volonté des différents services de se saisir de cet enjeu, de s'approprier les outils, de les faire vivre, de les développer et de les perfectionner.

Annexe I : programme du workshop

L'action publique de sécurité saisie par la recherche scientifique Comment faire entrer police et gendarmerie dans l'âge de l'évaluation ?

INHESJ, 21 décembre 2017

Principe directeur et objectifs de la journée :

délégués cohésion police-population.

14 h 00-17 h 30 :

Il s'agit de réfléchir à la manière dont les démarches et les outils issus de la recherche en sciences sociales peuvent permettre de renforcer la réflexivité des acteurs publics quant à la perception de leur action par la population.

Peut-on mobiliser les outils existants dans une perspective d'analyse territoriale ?

– Laurent Mucchielli : comment outiller les acteurs locaux des politiques publiques de sécurité ? Retour d'expérience de l'ORDCS.

– Thierry Delpuech et Margarita Vassileva : l'évaluation de l'action de sécurité publique au Canada : compte rendu d'une mission d'étude.

À partir d'expériences concrètes d'évaluation au contact des acteurs publics, un premier temps sera consacré aux conditions et limites d'une pratique scientifique de l'évaluation et à préciser l'éventail des démarches existantes, leurs modalités et réceptions par les acteurs. Quelles leçons tirer d'expériences d'évaluation conduites par des équipes universitaires et concernant des enjeux comme les ZSP, les délégués cohésion police-population, etc. ?

– Hélène Heurtel : l'enquête de victimation régionale développée par l'IAU Île-de-France : jusqu'où peut-on territorialiser un outil de périmètre national ?

– Hugo d'Arbois de Jubainville (ONDRP) : le projet Margin : création d'une enquête commune à partir d'enquêtes de victimation européennes.

Le second temps de la journée portera sur les outils d'enquête quantitative visant à mieux cerner la façon dont l'action de police et les enjeux de sécurité sont perçus par la population. Il posera la question de leur potentiel usage dans une perspective d'analyse territorialisée (lecture de l'environnement, des ressources, contraintes, etc.). Quelle peut être la portée des grandes enquêtes quantitatives nationales (enquête de victimation, enquête sur le sentiment d'insécurité, enquête sur la confiance de la population dans la police) pour piloter l'action de sécurité au plus près du terrain ?

Chaque intervenant dispose d'un temps de parole de 30 minutes environ pour présenter une ou des expériences d'évaluation à partir de la grille indicative suivante :

– la démarche et son contexte : portage, objectifs, enjeux, modalités de travail avec les acteurs concernés, diffusion des résultats, durée, coût;

– l'outil au concret : méthodologie (quantitative/qualitative), protocole d'enquête, périodicité;

– la conduite de l'enquête : ressources, points d'appui, difficultés éventuelles dans la collecte de données, ajustements de l'outil, bricolages;

– réception de la démarche et de ses résultats : soutiens, résistances, instrumentalisations, déni, indifférence, appropriations, effets de catalyse;

– retour réflexif sur la démarche et les outils (points forts, points faibles, pistes d'amélioration).

Programme de la journée :

9 h 30-12 h 30 :

Comment se positionner comme chercheur face à l'évaluation des politiques publiques ? Retour sur des expériences concrètes

– Vincent Spenlehauer : l'évaluation comme pratique hybride entre science et politique.

– Jacques de Maillard : quand l'évaluation rencontre des dispositifs à visée d'innovation. Le cas de l'évaluation des

Annexe 2 : recommandations générales pour renforcer la culture de l'évaluation dans les services de police et de gendarmerie

Recommandation n° 1 : insérer dans les grilles d'audit de situation locale de la SDACI des indicateurs « d'ambiance locale ».

Recommandation n° 2 : favoriser les dispositifs de remontée automatique d'informations sur les activités non judiciaires des unités (démarches proactives de communication, services à la personne, réponses à sollicitations non judiciaires, etc.).

Recommandation n° 3 : répondre aux besoins de la filière non judiciaire en matière d'analyse de l'efficacité spécifique de son propre répertoire d'action.

Recommandation n° 4 : travailler au renforcement des compétences méthodologiques des services en matière d'évaluation de l'action publique.

Recommandation n° 5 : former les cadres policiers aux travaux de SHS établissant un lien entre qualité de la relation police-population et efficacité policière.

Recommandation n° 6 : élargir la notion de public des organisations policières au-delà des acteurs consommateurs de services policiers rencontrés au(x) guichet(s) de l'institution.

Recommandation n° 7 : favoriser la mise en place de capteurs externes permanents concernant la perception de l'action policière par l'ensemble de la population locale.

Recommandation n° 8 : développer les capacités organisationnelles locales en matière de lecture stratégique de l'environnement du service, en particulier sous l'angle des attentes de la population et de l'état du partenariat local.

Recommandation n° 9 : encourager tous les dispositifs de réflexivité professionnelle qu'ils s'inscrivent ou non dans une approche d'évaluation des politiques publiques.

Recommandation n° 10 : favoriser les circuits courts d'évaluation pour renforcer les chances d'incorporation

de leurs résultats dans la conduite de l'action de sécurité publique.

Recommandation n° 11 : développer les capacités de vigilance de l'institution concernant les interactions coercitives.

Recommandation n° 12 : développer l'enseignement des sciences sociales dans les écoles professionnelles.

Recommandation n° 13 : développer les partenariats territoriaux avec les universités.

Recommandation n° 14 : développer une pratique modulaire de l'évaluation susceptible de s'adapter aux évolutions escomptables en matière de réflexivité institutionnelle.

Recommandation n° 15 : insérer la pratique évaluative dans une approche incrémentale de l'action publique.

Recommandation n° 16 : former les acteurs locaux à l'analyse stratégique.

Recommandation n° 17 : envisager l'alimentation des acteurs locaux en données scientifiques comme un processus de conduite du changement.

Recommandation n° 18 : rester dans une démarche de *capacity building*, adopter une politique des petits pas, ne pas fixer d'objectifs trop ambitieux à court terme aux acteurs locaux.

Recommandation n° 19 : développer une politique institutionnelle ambitieuse en matière de recueil et d'analyse de l'information territoriale.

Recommandation n° 20 : étudier le dispositif de « modules d'action par projets » de la ville de Montréal.

Recommandation n° 21 : mettre en place des enquêtes locales périodiques de victimation et de climat territorial.

Bibliographie

- Alpert Geoffrey P., Moore Mark H., "Measuring police performance in the new paradigm of policing", in *Performance Measures for the Criminal Justice System: Discussion Papers from the BJS-Princeton Project*, Washington DC, US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 1993, p. 109-141.
- Behn Robert D., "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, vol. 63, n°5, 2003, p. 586-606.
- Bennett Trevor, "Police and Public Involvement in the Delivery of Community Policing", in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998, p.107-122.
- Blumstein Alfred, "Measuring What Matters in policing", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p. 5-10.
- Bradford Ben, Jackson Jonathan, "Trust and Confidence in the Police: A Conceptual Review", <http://ssrn.com/abstract=1684508>, London, National Policing Improvement Agency, 2010.
- Bradford Ben, Jackson Jonathan, "What is Trust and Confidence in the Police?", in *Policing: a Journal of Policy and Practice*, vol. 4, n° 3, 2010, p. 241-248.
- Brodeur Jean-Paul, « Introduction », in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998a, p. vii-xx.
- Brodeur Jean-Paul, « L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire. Quelques remarques sur les expériences canadiennes et américaines », in Ferret Jérôme, Ocqueteau Frédéric (dir.) *Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation française, 1998b, p.13-22.
- Bullock Karen, Tilley Nick, "Problem-Oriented Policing: The Concept, Implementation and Impact in the UK and USA", in Karen Bullock, Nick Tilley (eds.) *Crime Reduction and Problem-Oriented Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, p.1-19.
- Denis Benjamin, *Guide d'évaluation de projets - Prévention des problèmes de sécurité et de criminalité*, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2008.
- Eck John, Spelman William, "Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Busters", *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, 1987, p. 31-52.
- Ericson Richard, Haggerty Kevin, *Policing the Risk Society*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- Fattah Ezzat A., « Les enquêtes de victimisation : leur contribution et leurs limites », *Déviance et Société*, vol. 5, n° 4, 1981, p. 423-440.
- Ferret Jérôme, « Évaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 53, 2003, p. 83-110.
- Ferret Jérôme, Laniel Laurent, « France, police de proximité et évaluation. État des connaissances disponibles », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 53, 2003, p. 111-132.
- Goldstein Herman, *Problem Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill, 1990.
- Goldstein Herman, *Policing a Free Society*, Cambridge, Ballinger, 1977.
- Jackson Jonathan, Bradford Ben, Hough Mike, Kouha Jouni, Stares Sally, Widdop Sally, Fitzgerald Rory, Jordanova Maria, Galev Todor, "Developing European Indicators of Trust in Justice", in *European Journal of Criminology*, vol. 8, issue 4, 2011, p. 267-285.
- Jobard Fabien, De Maillard Jacques, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, Coll. "U", 2015.
- Kelling Georges, "Measuring What Matters: A New Way of Thinking About Crime and Public Order", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p. 27-36.
- Kessler Marie-Christine, Lascoumes Pierre, Setbon Michel, Thoenig Jean-Claude (dir.), *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Klockars Carl B., "Some Really Cheap Ways of Measuring What Really Matters", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p. 195-214.
- Lagrange Hugues, Sina Frank, « Réflexions de méthode sur les diagnostics locaux de sécurité », in Ferret Jérôme, Ocqueteau Frédéric (dir.) *Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 91-114.

- Langworthy Robert H., "What Matters Routinely?", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p. 215-224.
- Maguire Edward R., Johnson Devon, "Measuring public perceptions of the police", in *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 33, n° 4, 2010, p. 703-730.
- Maslov Anton, *Mesure du rendement des services de police*, Ottawa, Sécurité publique Canada, Division de la recherche, 2016.
- Mately Jean-Hugues, Mouhanna Christian, *Des chiffres et des doutes*, Paris, Éditions Michalon, 2007.
- McElroy Jerome E., "Evaluating Service Delivery of Police Agency: Suggestions for Focus and Strategy", in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998, p. 73-87.
- Ministère de l'Intérieur, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La Documentation française, 2000.
- MIPROF (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences), *Mise en place et animation d'un observatoire territorial des violences faites aux femmes*, Paris, ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, 2016.
- Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *Guide d'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance*, Paris, Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, 2011.
- Moore Mark H., Braga Anthony, "The «Bottom Line» of Policing: What Citizens should Value (and Measure!)", in *Police Executive Research Forum*, USA: Library of Congress, 2003.
- Moore Mark H., Thacher David, Dodge Andrea, Moore Tobias, "Recognizing Value in Policing: the Challenge of Measuring Police Performance", in *Police Executive Research Forum*, USA, Library of Congress, 2003.
- Moore Mark H., Poethig Margaret, "The Police as an Agency of Municipal Government: Implications for Measuring Police Effectiveness", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p.151-168.
- Neyroud Peter, "Past, Present and Future Performance: Lessons and Prospects for the Measurement of Police Performance", in *Policing: A Journal of Policing and Practice*, vol. 2, n° 3, 2008, p. 340-348.
- Ocqueteau Frédéric, « Les enjeux de la généralisation de la main courante informatisée, un entretien avec Jacques Rotival », *Les Cahiers de la sécurité*, 61, 2006, p. 215-224.
- Reiner Robert, "Process or Product ? Problems of Assessing Individual Police Performance", in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998, p. 55-72.
- Roché Sebastian, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993.
- Robert Philippe, Pottier Marie-Lys, Zauberman Renée, « Les enquêtes de victimation et la connaissance de la délinquance », *Bulletin de méthodologie sociologique*, n° 80, 2003, p. 5-24.
- Sacco Vincent F., "Evaluating Satisfaction", in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998, p. 123-140.
- Secrétariat d'État chargé de la solidarité, *Lutter contre les violences au sein du couple : le rôle des professionnels*, Paris : ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2008.
- Sehl Mary, *Évaluation des projets de prévention du crime par le développement social : manuel pour les organismes communautaires*, Sécurité publique Canada, Centre national de prévention du crime, 2016.
- Skogan Wesley A., "Community Participation and Community Policing", in Brodeur Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing*, Thousand Oaks, London, Sage, 1998, p. 88-106.
- Soullez Christophe, « Mieux connaître les victimes : l'apport des enquêtes "cadre de vie et sécurité" INSEE/ ONDRP », *Cahiers de la sécurité*, n° 23, 2013, p. 25-34.
- Skogan Wesley, Frydl Kathleen (dir.), "Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence", Washington, DC, The National Academies Press, 2004.
- Skogan Wesley, "Measuring What Matters: Crime, Disorder, and Fear", in Robert H. Langworthy (ed.) *Measuring What Matters: Proceedings From the Policing Research Institute Meetings*, Washington DC, National Institute of Justice, 1999, p. 37-54.
- Sparrow Malcolm K., *Measuring Performance in a Modern Police Organization*, New Perspective in Policing Bulletin, Washington DC, US Department of Justice, National Institute of Justice, 2015.
- Sparrow Malcolm K., *Measuring Performance in a Modern Police Organization*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2015.

Stanko Betsy, Jackson Jonathan, Bradford Ben, Hohl Katrin, "A Golden Thread, a Presence amongst Uniforms, and a Good Deal of Data: Studying Public Confidence in the London Metropolitan Police", in *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 22, n° 3, 2012, p. 317-331.

Sunshine Jason, Tyler Tom R., "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing", *Law and Society Review*, vol. 37, n° 3, 2003, p. 513-548.

Tange Carrol, « L'évaluation comme enjeu politique, policier et scientifique. Retour sur vingt-cinq ans d'évaluation de la police en Belgique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 53, 2003, p. 7-32.

Tilley Nick, "Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-Led Policing", in Tim Newburn (ed.) *Handbook of Policing*, Cullompton: Willan Publishing, 2003, p. 311-339.

Wuilleumier Anne, « Les policiers éducateurs et l'effectivité du droit. Exploration comparée des répertoires policiers de pédagogie du droit en France et au Canada », *Droit et Société*, n° 97, 2017, p. 521-536.

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

La revue de référence en matière de sécurité et de justice

- Une analyse des menaces et des risques du monde contemporain
- Des stratégies de réponse et des outils pour les mettre en œuvre
- Des contributions variées : experts et auteurs aux cultures professionnelles diverses



4 numéros par an

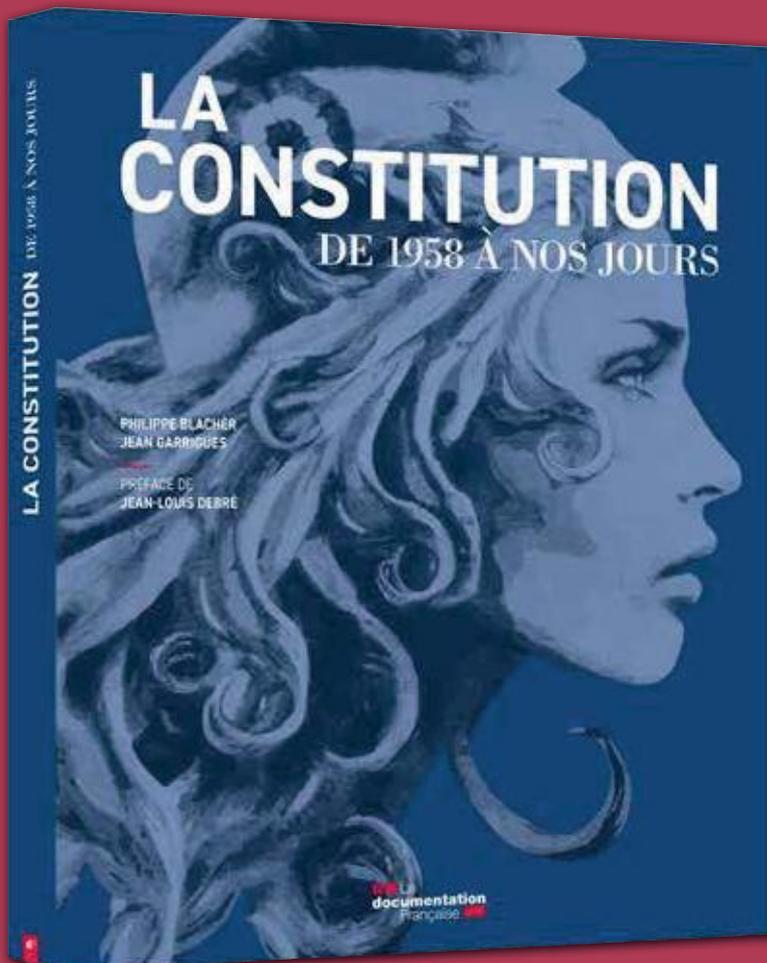
Revue en vente au numéro (23,10 € papier / 14,99 € numérique)
et par abonnement

www.ladocumentationfrancaise.fr

 La
documentation
Française

LA CONSTITUTION DE 1958 À NOS JOURS

Découvrir et comprendre
sa dimension historique



9782111459274, 32 cm x 26 cm, 288 pages, 27 €



*De nombreuses photographies,
une présentation des éléments
fondamentaux de la Constitution
et l'analyse de ses révisions
pour découvrir soixante ans
de notre histoire politique et
institutionnelle.*

En vente en librairie à partir du 9 octobre

La
documentation
Française



S'informer et comprendre avec Vie-publique.fr

LES CLÉS POUR COMPRENDRE LES INSTITUTIONS ET L'ACTUALITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Vie-publique.fr met à disposition des citoyens des ressources et des données fiables pour appréhender les grands sujets qui animent le débat public français. Vous y trouvez notamment :

l'actualité de la
vie publique et des
politiques publiques,



des fiches
pédagogiques sur
l'organisation des
pouvoirs publics,
des missions et des
compétences de
différentes institutions,



un suivi de l'élaboration
des lois,



des ressources (rapports,
discours, cartes, vidéos...)
pour aller plus loin dans
l'analyse.



Vie-publique.fr
Au cœur du débat public



