Le processus de diffusion et d'appropriation des nouveaux outils d'aide à la décision dans les forces de police : le rôle des communautés cognitives

Thierry Delpuech, CNRS, PACTE, Sciences po Grenoble, Université Grenoble Alpes

Introduction

La période actuelle se caractérise par un développement important de ce qu'Harold Lasswell (1975) appelle la « fonction d'intelligence » des forces de police, c'est-à-dire des structures organisationnelles, instrumentations et pratiques ayant pour but de produire l'information utilisée dans le cadre des processus décisionnels.

Les organisations policières consacrent une part grandissante de leur activité à des tâches de collecte, traitement, exploitation et diffusion des informations et connaissances (Ericson et Haggerty, 1997). Ces activités d'intelligence portent sur un éventail de plus en plus large de problèmes et de menaces touchant à la sécurité. Elles s'inscrivent de plus en plus dans des réseaux d'action publique associant une diversité d'acteurs de la sécurité. Ces structures partenariales comportent leur propre fonction d'intelligence, qui entretient des relations complexes avec celles des organisations participantes.

Les instruments d'intelligence sont des systèmes à la fois organisationnels, professionnels et techniques, qui ont pour fonction d'étayer, de guider et d'alimenter le travail de réflexion qu'effectuent les policiers lorsqu'ils prennent des décisions. Ces outils aident les responsables de service à appréhender intellectuellement leur environnement de travail, à comprendre les situations auxquelles ils font face et à trouver des prises sur elles pour intervenir efficacement.

Le monde policier est peuplé d'une très grande variété d'outils d'intelligence : les techniques d'interrogatoire, les méthodes d'enquête de voisinage, les notes de renseignement, les messages d'information judiciaire, les bases de données informatiques et outils de recherche pour leur exploitation, les applications cartographiques, les techniques et logiciels d'analyse de la criminalité, les systèmes d'information internes, les nouveaux canaux de communication avec les partenaires extérieurs et les administrés (messagerie électronique, réseaux sociaux...), certaines réunions de service ou comités partenariaux en constituent quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Tous les grands domaines d'action de la police recourent à des dispositifs d'intelligence : le management organisationnel (planification stratégique, contrôle d'activité, évaluation des résultats...), l'investigation judiciaire, le maintien de la tranquillité publique, l'anticipation et la gestion des troubles à l'ordre public, le déploiement d'actions partenariales à visée préventive.

Les dispositifs d'intelligence s'apparentent à des outils de gestion tels que conceptualisés par Eve Chiapello et Patrick Gilbert (2013). Ils sont des

moyens de traitement et d'exploitation d'une information « recueillie, analysée, transformée, formatée et diffusée » (p.30). Ils sont porteurs de formes de désignation, classification, hiérarchisation et jugement des phénomènes ciblés. Ils participent d'une fonction managériale de conception, planification, conduite, coordination, encadrement et contrôle des activités organisationnelles. Ils sont un vecteur de rationalisation du management et d'élargissement des limites de la rationalité des décideurs.

L'adoption, la transformation et l'usage des outils d'intelligence dans une organisation policière constituent toujours des enjeux de la politique interne et externe de l'organisation. Par conséquent, l'innovation instrumentale en matière d'intelligence a des effets en termes de reconfiguration des rapports de pouvoir, de répartition des ressources, de distribution des rôles et des compétences, de redéfinition des normes de comportement, entraînant par là même un changement de l'organisation.

C'est pourquoi l'étude des dispositifs d'intelligence et de leur évolution est riche d'enseignements pour comprendre les mutations contemporaines des organisations policières et, au-delà, des politiques de sécurité. Le changement des instruments d'intelligence constitue un des principaux facteurs explicatifs de la transformation des modalités de décision dans les forces de police et les réseaux de sécurité.

La présente communication vise à éclairer comment les innovations en matière d'intelligence se diffusent et, surtout, s'institutionnalisent dans les organisations policières. Cette question constitue une énigme scientifique, car le monde policier est considéré, par une grande partie des chercheurs qui l'étudient, comme étant un milieu social particulièrement réfractaire à l'innovation en matière d'intelligence.

Bien entendu, les organisations policières s'adonnent à l'adoption formelle de nouveaux instruments, essentiellement pour des raisons de légitimation externe de leurs dirigeants. Toutefois, si l'on s'en réfère aux travaux de référence dans la littérature spécialisée (criminologique et sociologique), l'introduction d'un nouvel outil débouche rarement sur son appropriation, c'est-à-dire sur l'adhésion sincère des destinataires aux valeurs et idéaux dont cet outil est l'émanation, ainsi que sur l'incorporation des schèmes d'usage prescrits par les concepteurs de l'outil dans les routines organisationnelles. C'est le constat que partagent plusieurs auteurs majeurs, tels que Peter Manning (2008) ou James Sheptycki (2004, 2013) et, plus largement, les tenants d'une approche critique de la police. Cette résistance du monde policier à l'endogénéisation organisationnelle et à l'assimilation professionnelle des nouveaux dispositifs d'intelligence est imputée au système de pensée bien spécifique qui caractériserait, selon cette littérature, la profession policière. Les manières de voir, de penser et de décider des policiers seraient déterminées par une matrice cognitive dominante dont le contenu ferait obstacle à la rationalisation des processus décisionnels et à la modernisation des pratiques d'intelligence dans la police. Cette rationalité professionnelle prépondérante expliquerait la tendance des responsables policiers à rejeter les innovations en matière d'intelligence ou à en faire des usages superficiels, essentiellement formels, sans réelle influence sur la teneur des décisions aussi bien stratégiques que tactiques (partie 1).

Pourtant, les observations que nous menons dans les forces de police françaises et américaines depuis une dizaine d'années montrent que certains acteurs policiers s'approprient malgré tout de nouveaux instruments d'intelligence et les prennent en compte pour prendre des décisions. Pour comprendre ce phénomène, il faut abandonner l'idée selon laquelle l'action policière serait encadrée et orientée par un système cognitif monolithique. Il faut, au contraire, reconnaître le caractère pluriel de ce système, car c'est précisément dans la pluralité des matrices cognitives en vigueur dans le monde policier que réside l'explication du changement instrumental à l'œuvre dans les forces de police.

Les dynamiques d'apprentissage et d'appropriation d'une innovation en matière d'intelligence se jouent en grande partie à l'échelle de ce que nous avons appelé un « régime d'intelligence », c'est-à-dire une sous-culture professionnelle de gestion de l'information et de la connaissance à laquelle correspond une « communauté cognitive » spécifique dans chaque organisation, c'est-à-dire à un ensemble d'agents dont les activités sont cadrées et orientées par cette matrice (Michaud et Thoenig, 2009). Nous avons identifié cinq de ces régimes : judiciaire, d'ordre public, de tranquillité publique, managérial et partenarial. Chaque régime s'avère plus ou moins réceptif à certains types d'instruments (et, en même temps, réfractaire à d'autres). Cela signifie que les opérateurs qui s'inscrivent dans ce régime sont plus ou moins disposés à s'approprier ce genre d'outils. Les innovations en matière d'aide à la décision pénètrent dans la police par le biais de la communauté cognitive où les conditions de réceptions sont les plus favorables, puis une fois légitimées professionnellement, se propagent vers d'autres communautés cognitives via les relations de travail et flux de communication entre les communautés (partie 2).

La carrière de cet instrument d'exploitation de l'intelligence qu'est l'analyse stratégique correspond tout-à-fait à ce modèle. Cette technique a fait son entrée dans l'univers policier dans les années 1980, dans le cadre du développement des approches de police de résolution de problème (*problem-oriented policing*), qui conjuguent pour la première fois régime de tranquillité publique, régime managérial et régime partenarial. C'est surtout via ce dernier régime que l'analyse stratégique a pu connaître une forme précaire d'institutionnalisation dans le domaine de la tranquillité publique (en raison du caractère marginal des démarches de résolution de problème dans le répertoire d'action policier). La véritable percée de l'analyse stratégique dans le monde policier est liée à sa récupération par les acteurs du régime judiciaire, durant les années 1990 et 2000. Ceux-ci ont fait de « l'évaluation stratégique » une composante centrale des approches de « police guidée par le renseignement criminel », qui constituent une nouvelle manière « managérialisée » de réprimer le terrorisme, la criminalité organisée et les délinquants prolifiques (partie 3).

La thèse que nous défendons ici est basée sur l'étude des activités d'intelligence dans les forces de police (et gendarmerie) et dans les réseaux partenariaux territorialisés de différentes localités en France (Grenoble, Montpellier, Roubaix, Saint-Etienne, Bordeaux, Rennes, Strasbourg, Nantes, Marseille, Marne, Pyrénées-Atlantiques) et aux Etats-Unis (Chicago IL, Aurora IL, Tampa FL, Norfolk VA).

Notre recherche a porté principalement sur le niveau local. Notre matériau se compose de plus de 500 entretiens réalisés entre 2008 et 2015, principalement auprès des responsables policiers (depuis le niveau chef de circonscription territoriale jusqu'à l'échelon chef d'unité de terrain), mais aussi auprès de représentants des diverses autres organisations engagées dans les politiques locales de sécurité (environ 1/3 du matériau empirique). Nous avons également réalisé de nombreuses observations de situations dans lesquelles les acteurs organisationnels dévoilent leurs usages des dispositifs et éléments d'intelligence (réunions de commandement, réunions de service, réunions de comités partenariaux...). Nous avons bénéficié d'un accès sans restriction à tous les documents produits par les opérateurs policiers dans le cadre de leurs tâches d'intelligence (bulletins et messages d'information, notes de services, comptes rendus d'opération ou de réunion, fiches de renseignement, diagnostics stratégiques, etc.). Enfin, nous avons étudié doctrines professionnelles et programmes de réforme définis à distance de l'action, notamment en matière de *problem-oriented policing*, *intelligence-led policing*, stratégies partenariales de réduction des facteurs d'insécurité, management de l'information dans les organisations policières et techniques d'analyse des problèmes et menaces sécuritaires.

Cette recherche a été effectuée en collaboration avec Jacqueline Ross, Professeur à l'Université de l'Illinois.

1- L'incapacité de l'approche moniste à expliquer la diffusion des innovations en matière d'intelligence

La majorité des travaux qui se penchent sur la dimension cognitive des activités policières postulent l'existence d'une manière de voir, de raisonner et de décider qui serait typique de ce groupe professionnel. Ces recherches voient la police comme un milieu social plutôt homogène et lui attribuent un système de pensée relativement uniforme, voire monolithique. Ils mettent en avant certains « traits caractéristiques » de la « mentalité policière », que tous les membres de la profession sont supposés partager peu ou prou. Est, par exemple, soulignée l'attitude méfiante et fermée qu'entretiennent les policiers vis-à-vis du monde extérieur, qui fait obstacle aux échanges d'information avec la population et avec les tiers institutionnels. Est également pointée l'omniprésence des préjugés racistes, qui empêche les organisations policières de constituer un savoir objectif sur les minorités ethniques. Est encore relevée la préférence générale pour l'action et l'emploi de la force, dont le pendant est un profond désintérêt pour les activités réflexives, le développement d'expertises et l'acquisition de capacités d'analyse (voir Jobard et de Maillard, 2015).

Pour une grande partie des spécialistes académiques, les organisations policières sont fondamentalement incapables de s'approprier correctement les instruments d'intelligence dès lors que ceux-ci revêtent un caractère un tant soit peu sophistiqué, comme c'est le cas des techniques d'analyse, et à plus forte raison des techniques d'analyse stratégique (qui sont dérivées de méthodes d'enquête en sciences sociales). De nouveaux dispositifs « d'intelligence stratégique » sont certes mis en place, mais ils sont tenus à l'écart des lieux de décision. Ils sont découplés du reste de l'organisation.

Cela signifie que ces dispositifs ont beau fabriquer et disséminer des produits analytiques, ceux-ci ne sont pas pris en considération par les décideurs. Ils ne sont pas intégrés dans les activités de formulation et de conduite de l'action policière.

Par exemple, selon Peter Manning (2008), les responsables policiers font des capacités d'analyse mises à leur disposition un usage qui s'accorde avec les systèmes de représentations et de routines d'action auxquels ils sont attachés. Ils ne saisissent pas ces nouvelles ressources pour enrichir leur vision des problèmes et remettre en question leurs manières habituelles de penser et d'agir. L'adoption de techniques d'intelligence ne contribue donc pas à réduire les lacunes et les biais qui affectent la connaissance organisationnelle. Elle n'induit pas une rationalisation notable de la façon dont les activités sont préparées, gérées et mises en œuvre. Elle participe au contraire à occulter les informations dissonantes, à renforcer les stéréotypes et les raisonnements simplistes qui ont cours dans les organisations policières, ainsi qu'à justifier le recours aux répertoires d'action coutumiers.

L'usage des techniques d'intelligence constitue, selon Manning, une réaffirmation rituelle du caractère adéquat des routines organisationnelles. Par exemple, l'analyse des statistiques est essentiellement utilisée pour détecter les phénomènes de recrudescence qu'enregistrent conjoncturellement certaines catégories de problèmes pour lesquels la police dispose déjà de réponses toutes faites. Dès lors qu'une telle tendance est signalée aux responsables opérationnels, ceux-ci concluent inmanquablement de l'examen des chiffres qu'il est nécessaire de renforcer la répression dans ses formes usuelles.

Si certaines organisations policières s'équipent malgré tout de dispositifs d'intelligence, concluent les universitaires critiques, c'est principalement par souci de démontrer aux yeux de publics extérieurs que la police est une institution en voie de modernisation et de professionnalisation, capable d'employer des méthodes et des techniques scientifiques pour mener à bien les missions qui sont les siennes. Les responsables organisationnels qui prennent des initiatives en vue d'équiper leurs services de dispositifs d'intelligence ne le font pas en vue de mieux comprendre leur environnement de travail, mais dans un but de progression de carrière. Promouvoir les techniques d'intelligence leur permet de se construire une image « d'agent de progrès » aux yeux des acteurs susceptibles d'influencer leur promotion (sommet de l'organisation, autorités, associations professionnelles...).

La résistance du monde policier à la rationalisation de ses systèmes de pensée et à la modernisation de ses processus décisionnels est présentée comme la conséquence de l'environnement particulièrement imprévisible dans lequel évoluent les services de police. Confrontés en permanence à l'incertitude et à l'urgence, les responsables policiers ont très peu de marges de manœuvre pour déployer une action proactive. Il leur est plus utile d'apprendre à bricoler des réponses improvisées en misant sur des produits d'intelligence purement informatifs (c'est-à-dire sans contenu analytique) et sur les ressources cognitives déjà acquises que de développer une pensée stratégique nourrie de savoirs experts (Gatto et Thoenig, 1993).

2- Un modèle pluraliste de la circulation et de l'institutionnalisation des nouveaux instruments d'intelligence

Pourtant, les techniques et outils d'intelligence en usage dans la police connaissent, depuis une trentaine d'années, un fort développement en même temps qu'une profonde mutation. Portés par un vaste mouvement international de réforme des modèles professionnels en vigueur dans le monde policier (voir Weiburd et Braga, 2009, 2006 ; De Maillard, 2009). Différents types d'entrepreneurs d'innovation parviennent à susciter l'adoption de nouveaux dispositifs d'intelligence, et ce malgré les oppositions que ce « travail d'instrumentation » (Lascoumes et Le Galès, 2004) ne manque pas de provoquer.

Les théories monistes de la cognition policière, c'est-à-dire les théories qui voient l'univers de pensée et de décision des policiers comme étant composé de, ou dominé par, une seule rationalité professionnelle, ne permettent pas de saisir pleinement les ressorts et les mécanismes de ce mouvement d'innovation en matière d'intelligence. En effet, ces théories considèrent que l'introduction de nouveaux outils d'intelligence débouche toujours sur une adoption formelle et non pas sur un véritable changement des pratiques et des représentations.

A l'opposé de ces approches monistes, notre recherche nous a permis d'identifier une pluralité de registres d'intelligence au sein du monde policier, dont chacun obéit à une logique particulière et renvoie à un répertoire spécifique de normes, représentations et pratiques.

Nous avons nommé « régimes d'intelligence » ces systèmes cognitifs orientés vers la conduite des activités concrètes. Nous en avons identifié cinq : le judiciaire, l'ordre public, la tranquillité publique, le partenariat et le management. Ils sont une composante essentielle de la culture professionnelle des policiers à différentes échelles d'action, depuis le niveau local jusqu'au niveau transnational. Ils procurent aux policiers les références pour agir, modes de raisonnement et modèles de compréhension qui leur permettent de donner un sens aux informations captées.

Chaque régime constitue un système de pensée et d'action relativement clos, autonome, voire autoréférentiel (Fleck, 2005 ; Manning, 2004). Le régime s'articule autour d'un noyau central de principes supérieurs communs. Il comporte un certain répertoire de références et théories pour l'action. Il met en jeu un ensemble de filtres mentaux, de structures d'attention et de modes de raisonnement. Il véhicule toute une gamme de savoirs substantiels et procéduraux relatifs à la prise en charge d'un certain éventail d'enjeux professionnels. Chaque régime est ancré dans un système social particulier qui se compose d'acteurs individuels et collectifs, d'arrangements organisationnels et de dispositifs techniques, de savoirs et schémas de pensée professionnels, de raisons d'agir et de formes de justification (Lant, 2002 ; Aggeri et Labatut, 2014). Ce système fonde une « communauté de métier » qui est à la fois un collectif de pensée et une « communauté de pratique » (Wenger, 1998). Les régimes s'apparentent aux mondes sociaux, ou « cités », théorisés par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991).

Chaque régime se caractérise par un certain nombre de valeurs et d'objectifs institutionnels, associés au travail d'intelligence.

Le régime judiciaire. Les objectifs poursuivis par les acteurs du régime judiciaire sont l'élucidation des crimes et délits, l'identification et l'arrestation de ceux qui les ont commis, la découverte de preuves utilisables dans le cadre d'une procédure pénale, la mise au jour et le démantèlement des entreprises criminelles, la réduction du niveau de criminalité. Les opérateurs du régime judiciaire accordent une valeur au respect de la légalité, à la manifestation de la vérité, à la loyauté et à la validité procédurale, à la sanction du coupable.

Le régime d'ordre public. Les valeurs propres à ce régime sont la sécurité nationale, l'intérêt du gouvernement, la raison d'Etat, la préservation de l'ordre politique, le respect des cadres légaux d'expression politique. Les activités d'intelligence menées dans le cadre du régime d'ordre public ont pour finalité la protection de l'Etat et de ses intérêts, la défense des institutions politiques centrales et locales, notamment contre les menaces terroristes, ainsi que le rétablissement de l'ordre à moindre coût politique. Elles visent à identifier, prévoir et prévenir les atteintes majeures à l'ordre public.

Le régime de tranquillité publique. Les opérateurs de ce régime confèrent une valeur particulière à la préservation de la sécurité des personnes et des biens, au maintien de la paix sociale au niveau local, à la suppression des troubles et des nuisances qui dégradent la qualité de vie des habitants. Les finalités de l'intelligence de tranquillité publique sont l'identification et la gestion des facteurs qui engendrent un sentiment d'insécurité parmi les habitants, la réduction des possibilités de commettre des délits ou des désordres, la réponse rapide aux demandes d'intervention provenant des citoyens, la surveillance des individus et des groupes vus comme de potentiels auteurs de troubles.

Le régime partenarial. Les principes supérieurs communs du régime partenarial sont la délibération collective et la participation coordonnée à des politiques de sécurité. L'intelligence partenariale vise à rechercher un accord sur la définition d'un problème de sécurité et sur l'opportunité de le prendre en charge collectivement. La production d'éléments d'intelligence a pour but de persuader les différents partenaires de dépasser leurs intérêts particuliers, d'élaborer des solutions communes, de se répartir les rôles, de se soutenir mutuellement et de coordonner leurs interventions.

Le régime managérial. La sous-culture du management se caractérise par les valeurs d'efficacité et d'efficience, la volonté de rationaliser, procéduraliser et professionnaliser les processus décisionnels, le souci de standardisation des pratiques organisationnelles, le penchant pour l'utilisation des techniques modernes. La manière d'envisager les informations et connaissances qui prévaut dans le RM est la vision stratégique. Il est attendu des managers qu'ils utilisent les éléments d'intelligence mis à leur disposition pour hiérarchiser les éléments de la situation à traiter, pour en cibler quelques aspects prioritaires sur lesquels il leur apparaît possible d'agir efficacement, pour définir des objectifs clairs et réalistes, pour élaborer une stratégie d'action en vue de les atteindre. Les

activités d'intelligence managériale expriment des préoccupations tels que l'évaluation des problèmes et des risques au moyen d'expertises scientifiques, la quête de résultats mesurables en fonction de critères de performance, le souci d'optimiser l'emploi des moyens et de limiter les coûts, le respect des contraintes juridiques et des procédures de travail formelles, la volonté d'améliorer les modes de fonctionnement et d'action de l'organisation. Une autre finalité du RM est l'orientation, la gestion et la coordination des autres branches d'intelligence.

Un régime n'est pas seulement défini par la gamme des principes et objectifs que visent les opérateurs qui y évoluent. Il se caractérise également à un certain répertoire de fonctions et de savoirs professionnels, d'unités et de dispositifs organisationnels, d'instruments et de techniques de travail, se sujets de préoccupation et de solutions d'action qui lui sont typiques. D'autre part, chaque régime se distingue par ses propres critères de pertinence, de validité et d'importance d'une information. Nous ne développerons pas ces points ici (Delpeuch et Ross, 2016).

L'explication des processus d'institutionnalisation par lesquels les innovations en matière d'intelligence deviennent des outils habituels de la décision policière doit nécessairement prendre en compte les dynamiques complexes suscitées par la coexistence d'une pluralité de systèmes cognitifs dans l'univers policier. L'institutionnalisation d'une technique ou d'un instrument d'intelligence se joue en grande partie à l'échelle du régime d'intelligence. C'est dans cet espace social que se situent les mécanismes les plus cruciaux pour la légitimation, la généralisation et la banalisation d'une innovation.

La carrière d'une innovation en matière d'intelligence dépend, pour une bonne part, de la réception différentielle dont elle fait l'objet dans les régimes d'intelligence. Certains types d'instruments se caractérisent par leur affinité élective avec telle ou telle communauté cognitive : les membres de celle-ci manifestent une disposition supérieure à s'approprier ce genre de technique ou d'outil. Par exemple, les partenariats de sécurité forment un contexte propice à la création d'instruments d'expertise tels que diagnostics territoriaux de sécurité ; le management organisationnel est ouvert à toute innovation susceptible d'améliorer ses capacités de réflexion stratégique, mais aussi son contrôle sur les personnels et leurs activités ; les services d'enquête sont prompts à s'emparer de toute nouvelle technologie pouvant faciliter la recherche de preuves judiciaires.

Une fois que les opérateurs de la branche la plus réceptive se sont appropriés le nouvel instrument, sa diffusion vers d'autres branches d'intelligence devient possible. En somme, l'innovations instrumentale pénètre dans le monde policier en empruntant la voie de moindre résistance, puis circule d'un régime à l'autre tout en subissant de profondes transformations.

Il est à noter que certaines communautés cognitives sont plus ouvertes que d'autres à l'adoption et à l'appropriation des innovations, quelle qu'en soit la nature. Les plus réceptives sont celles où les enjeux visés par les dispositifs d'intelligence sont peu controversés et ne font pas l'objet de conflits internes (Rueschemeyer et Skocpol, 1996) ; les jeux d'acteurs sont

stables et coopératifs (Baumgartner et Jones, 1991) ; les problèmes sont considérés comme essentiellement techniques (Hall et Jennings, 2010) ; les finalités de l'action ne font pas débat. Sont également ouverts à l'innovation en matière d'intelligence les régimes dans lesquels une proportion importante des opérateurs a un haut niveau d'éducation et de formation ; les spécialistes sont nombreux et occupent des positions élevées dans l'organisation (Radaelli, 1995) ; le système de pensée accorde déjà une place importante aux rationalités scientifiques ; le noyau central de croyances est favorable au progrès technique et à la rationalisation des processus organisationnels.

C'est, en particulier, le cas du régime judiciaire qui, sur tous ces points, bénéficie de son ancrage dans la sphère du droit et de la procédure pénale, de son adossement à l'autorité judiciaire et de la très large reconnaissance de la répression du crime comme « cœur de métier » de la police. La police judiciaire est sans doute la branche d'intelligence qui absorbe la plus grande quantité d'innovations en matière d'intelligence, comme l'atteste le développement des outils de police technique et scientifique, mais aussi des techniques d'analyse criminelle et de rapprochement d'informations judiciaires. Les régimes managérial et partenarial répondent, quoique dans une moindre mesure, aux mêmes critères (ils sont davantage l'enjeu et le siège de conflits et de tensions professionnels et politiques).

En revanche, sont réfractaires à l'implantation des dispositifs d'intelligence les communautés de métier qui s'occupent de problèmes dont le traitement ne requiert pas d'abondantes ressources informationnelles ni d'importantes capacités d'analyse (Weiss, 1979). C'est le cas du régime de tranquillité publique, dans lequel se situent la grande majorité des effectifs de la police (services de voie publique).

3- La carrière de l'analyse stratégique

La trajectoire de l'analyse stratégique s'inscrit parfaitement dans un tel schéma. Cette innovation a d'abord été adoptée dans le domaine de la tranquillité publique, grâce à une fenêtre d'opportunité ouverte par le développement de la police de résolution de problème (PRP), une approche particulièrement novatrice en ce qu'elle se situe à l'intersection des registres de tranquillité publique, managérial et partenarial (c'est la première fois que ces trois régimes sont conjugués sous la forme d'une doctrine d'action). La réception de la PRP sera, pour tout un ensemble de raisons, bien moindre qu'espérée par ses inventeurs. Toutefois, l'analyse stratégique connaîtra un certain succès dans le monde policier, via son transfert et sa traduction dans le domaine judiciaire, où elle deviendra l'un des principaux outils de la « police guidée par le renseignement criminel », une approche qui combine cette fois les registres judiciaire, managérial et d'ordre public.

3.1- L'émergence de l'analyse stratégique dans la police

L'analyse stratégique fait son entrée dans les forces de police dans le cadre du développement des approches de résolution de problème, à partir de la fin des années 1970. L'émergence, aux Etats-Unis, de cette nouvelle philosophie d'action policière, provient du constat selon lequel les services

de police sont débordés par le flux croissant des sollicitations qui leur sont adressées. Il apparaît alors que les organisations policières ont tendance à se focaliser entièrement sur le traitement au cas par cas des plaintes et des requêtes urgentes. De ce fait, elles finissent par perdre de vue la finalité de leur action, qui est l'amélioration de la sécurité dans leur environnement d'intervention. La police de résolution de problème (PRP) se veut un moyen de recentrer l'activité policière sur cet objectif de réduction des facteurs d'insécurité. La PRP considère qu'il vaut mieux supprimer un problème une bonne fois pour toutes en s'attaquant proactivement à ses causes sous-jacentes qu'en traiter réactivement les symptômes au coup par coup. Cela permet à la police d'éviter une surcharge de demandes et d'économiser ses ressources sur le long terme (Ratcliffe, 2008 ; Tilley, 2003).

La PRP s'inscrit dans la continuité de la police communautaire en ce qu'elle promeut une conception extensive du mandat policier, qui donne la priorité à l'amélioration de la qualité de vie de la population plutôt qu'à la lutte contre la grande criminalité. La police est invitée à placer l'accent sur les problèmes quotidiens qui préoccupent les administrés et suscitent chez eux un sentiment d'insécurité, même si les phénomènes en question sont sans lien avec la commission de délits (Brodeur, 2003 ; Goldstein, 1990, 1977). La PRP s'inscrit donc en premier lieu dans le régime de tranquillité publique.

Pour être en mesure d'entreprendre des initiatives de PRP, les forces de police doivent regagner des marges de manœuvre. Elles doivent parvenir à dégager pour l'action proactive une partie des ressources monopolisées par le travail réactif. Pour les promoteurs de la PRP, la solution à ce défi réside dans l'adoption de démarches d'analyse, de planification et de management stratégiques, à l'image de ce qui se fait dans le secteur privé (Ratcliffe et Guidetti, 2007 ; Brodeur, 2003). La PRP se situe donc également dans le régime managérial.

Le point de départ de cette démarche stratégique est la réalisation d'un état des lieux de l'ensemble des problèmes qui affectent la sécurité dans un territoire (le diagnostic territorial). A l'issue de ce premier travail d'analyse stratégique, certains problèmes sont sélectionnés pour être traités en priorité. Dans un deuxième temps, il est procédé à la collecte méthodique de données et de renseignements sur les problèmes retenus. Les éléments d'intelligence ainsi rassemblés font l'objet d'un second travail d'analyse stratégique, le profilage du problème. Celui-ci vise à vérifier l'existence du phénomène examiné, à en apprécier la gravité, à en identifier les différents aspects (acteurs et processus en jeu, localisation, fréquence...) et à en dégager les causes. Les phases suivantes sont l'élaboration de solutions taillées sur mesure, leur mise en œuvre et, pour finir, l'évaluation des résultats obtenus, qui est une troisième forme d'analyse stratégique (Kirby et McPherson, 2004 ; Eck, 2006).

La PRP prône l'usage intensif des outils d'intelligence déjà en place dans l'organisation policière pour alimenter ces trois formes d'analyse stratégique. Par exemple, les systèmes d'information géographique doivent être utilisés pour localiser les lieux et les moments où les manifestations du problème identifié sont proportionnellement les plus nombreuses. Les

dispositifs automatisés de traitement des données doivent être employés pour en déterminer les tendances. Les personnels munis de compétences analytiques doivent être mis à contribution pour la réalisation de diagnostics et d'évaluations stratégiques, ainsi que pour leur valorisation sous forme de rapports, de bulletins et de briefings. Certaines réunions de direction ou de service, de même que certains comités partenariaux, doivent être consacrés à l'examen collectif des problèmes et menaces, à l'élaboration conjointe de stratégies de réponse, ou encore au bilan des politiques d'interventions qui ont été menées (Manning, 2016).

Les phénomènes qui se prêtent à une démarche de PRP sont de natures variées : victimisation répétée d'une même catégorie de personnes, points chauds où se concentrent un certain type d'incidents, atteintes récurrentes à un même genre de lieu ou de bien, exploitation systématique d'une même vulnérabilité par les délinquants ou les fauteurs de trouble.

La PRP représente un changement fondamental de logique dans une institution qui se vit comme essentiellement réactive et qui cherche avant tout à assurer la disponibilité de ses moyens d'intervention pour répondre à des événements et demandes imprévisibles. A travers, la PRP, s'impose l'idée selon laquelle les activités policières qui ne reposent pas sur un diagnostic préalable des situations d'intervention et qui ne s'inscrivent pas dans une démarche stratégique ont peu d'effets en termes d'amélioration du contexte sécuritaire. La PRP marque une évolution vers une gestion globale des questions de sécurité dont l'idée directrice est le management du risque (Harfield, 2008 ; Innes, 2006 ; Ericson et Haggerty, 1997).

3.2- Le rôle des partenariats locaux dans l'institutionnalisation de l'analyse stratégique

Comme nous l'avons souligné plus haut, les communautés cognitives de la tranquillité publique forment le milieu professionnel le plus réfractaire de tous aux techniques d'analyse (ce qui explique le faible écho que rencontreront, dans l'ensemble, les approches de PRP dans le monde policier). Si l'analyse stratégique a pu y faire son entrée, c'est uniquement parce que la PRP conjugue action de tranquillité publique, managérialisation du pilotage de celle-ci et, surtout, recours intensif au cadre partenarial pour l'élaboration et le déploiement de stratégies de résolution de problème. Le registre partenarial se caractérise en effet par sa particulière affinité avec les instruments d'intelligence qui, telle l'analyse stratégique, permettent de produire des discours experts utilisables dans les arènes délibératives.

La PRP vise une meilleure inscription territoriale de l'action policière et un rapprochement des forces de police avec leurs publics et partenaires institutionnels. Pour répondre au phénomène diagnostiqué, la PRP prône la conception d'une stratégie adaptée, qui combine les capacités d'intervention d'une pluralité d'acteurs locaux et articule différents types de solutions. Cette stratégie collective doit être le produit d'un travail de co-construction ayant associé tous les partenaires mobilisés. Elle doit prévoir une répartition des tâches et des responsabilités entre les participants, ainsi qu'un partage systématique de l'information pertinente (Goldstein, 1990, 1977).

L'élaboration et le pilotage de stratégies partenariales de résolution de problème suppose la construction d'espaces de délibération où la confrontation discursive et l'échange d'arguments jouent nécessairement un rôle considérable. Ce genre de cadre délibératif s'avère généralement propice à l'usage des discours experts (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001 ; Fischer, 2000 ; Dryzek, 1990). Ceux-ci y bénéficient d'un crédit particulier, car ils expriment une rationalité scientifique globalement reconnue comme légitime par l'ensemble des parties prenantes (Shulock, 1999). C'est pourquoi les connaissances et recommandations émanant des dispositifs d'analyse stratégique ont tendance à s'imposer comme des références centrales dans la discussion collective. Elles sont utilisées par les participants pour appréhender des situations complexes, pour trouver prise sur les problèmes retors, pour réduire les incertitudes, pour évaluer et comparer les différentes options qui s'offrent à eux.

L'utilité des dispositifs d'analyse stratégique en contexte partenarial ne s'arrête pas à faciliter la compréhension des problèmes de sécurité à traiter collectivement. Les outils d'intelligence constituent également une ressource au service d'une action discursive de persuasion (voire une action stratégique de manipulation), dans le cadre d'une diplomatie interinstitutionnelle. Si l'un des participants tente d'imposer son point de vue à ses partenaires, il risque fort d'en provoquer le désengagement, voire la défection (Rhodes, 2006). C'est pourquoi chaque partie prenante n'a d'autre choix que de s'appuyer sur ses propres capacités d'analyse stratégique pour prendre des positions argumentées, pour rallier les autres à sa vision du problème en débat, pour les convaincre de soutenir ses propositions d'action et d'appuyer leur mise en œuvre, ou encore pour les convaincre d'intervenir dans leur domaine de compétence respectif. L'acteur accroît ainsi ses chances de tirer bénéfice de la coopération engagée pour répondre au problème collectivement pris en charge (Hassenteufel, 2008). Dans les réseaux partenariaux, les informations et expertises générées par les dispositifs d'analyse stratégique peuvent être échangées contre d'autres types de ressources, par exemple des capacités d'intervention sur le terrain, des moyens matériels, ou encore un soutien politique dans les instances de gouvernance (Rhodes, 2006).

La qualité des analyses produites par la police, ainsi que sa capacité à les valoriser dans divers forums de discussion et comités décisionnels, déterminent en partie son poids politique et son pouvoir de négociation dans les arènes partenariales (Lewis et Wood, 2006). Le fait d'apparaître comme un pôle d'expertise sur les problèmes collectifs permet à la police de maintenir son statut d'acteur central dans les réseaux partenariaux (Ratcliffe, 2008) en même temps que de stimuler le partage d'information à son profit. Ainsi, l'organisation policière s'affiche comme un acteur soucieux de contribuer au débat démocratique par l'apport d'arguments rationnels et constructifs. Elle apparaît de plus comme un pôle d'excellence professionnelle aux yeux de ses partenaires.

L'approche a connu une propagation rapide dans tous les pays occidentaux durant les années 1980 : l'essor des politiques locales de prévention de la délinquance, dans ses différentes manifestations telles que

les diagnostics, comités, plans et contrats locaux de sécurité, en constitue la déclinaison française.

A ce niveau, l'article pourrait intégrer un ou deux exemples empiriques :

- Celui des diagnostics locaux de sécurité établis en partenariat, développés en France durant les années 1990 et généralisés en 1997 avec la mise en place des contrats locaux de sécurité. Ces diagnostics s'inscrivent dans le cadre des politiques de prévention de la délinquance et des politiques de la ville initiées au début des années 1980, qui sont davantage orientées vers l'action sociale et le développement urbain que vers la répression.

- Un exemple récent observé dans le cadre de notre étude, qui constitue un cas assez pur d'action de PRP. Cette initiative vise à réduire les atteintes à la tranquillité publique dans les « points chauds » où se concentrent les désordres dans la ville de Nantes. Elle comporte différents dispositifs d'intelligence conjugant démarche managériale et approche partenariale, notamment une cellule de coordination au sein de la police qui effectue un travail d'analyse stratégique de l'information interne et de celle qui est transmise par les partenaires ; des comités partenariaux dans les quartiers qui procèdent à l'examen collectif des situations problématiques et élaborent des stratégies de réponse ; des plans stratégiques établis par la mairie à partir d'un travail de consultation des partenaires et de la population. L'exemple est proposé en annexe 1.

L'institutionnalisation de la PRP s'est heurtée à différents obstacles qui expliquent que cette approche garde jusqu'à aujourd'hui un caractère marginal dans le répertoire d'action policier.

Tout d'abord, la PRP a rencontré des résistances culturelles au sein des organisations policières. En effet, beaucoup de policiers sont attachés à des valeurs qui sont antinomiques avec les approches préventives et partenariales. D'autre parts, la PRP encourage la polyvalence des savoirs policiers alors même que la conception dominante de la professionnalisation accorde la primauté aux compétences liées à la lutte contre la criminalité. Ce tropisme judiciaire est renforcé par les indicateurs de performance et critères d'évaluation professionnelle en place dans les organisations policières, qui mesurent surtout l'activité répressive et ses résultats.

Ensuite, le déploiement de politiques de résolution de problème suppose la reprise en main par la hiérarchie de la conduite des activités de service. Cela ne manque pas de susciter de fortes résistances de la part des agents de base, qui sont habitués à jouir d'une forte autonomie dans la détermination de leurs tâches (Monjardet, 1996).

Enfin, la possibilité de s'engager dans une démarche de PRP dépend des capacités d'intelligence dont dispose l'organisation policière. Cette philosophie d'action doit pouvoir s'appuyer sur une solide culture organisationnelle en matière de recueil, de traitement et d'analyse de l'information d'intérêt stratégique. Ce type de culture est chose rare dans un univers policier où la fonction d'intelligence est essentiellement conçue comme un système d'information opérationnelle et où les agents ne prêtent guère attention aux implications stratégiques des renseignements captés

(Tilley, 2003). Leurs dispositifs d'intelligence, de mêmes que leurs pratiques de mise en forme de l'information (tendance à réduire tout élément d'intelligence à un « message d'information judiciaire »), ne sont pas conçus pour déboucher sur la production d'analyse stratégique.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les usages concrets de la PRP s'avèrent souvent éloignés des principes définis par les concepteurs du modèle (Braga et Weisburd, 2006). Dans une majorité de cas, la stratégie étiquetée « résolution de problème » vise un phénomène que la police a déjà l'habitude de traiter (deal de rue, recrudescence des cambriolages...). La politique d'intervention est basée sur une identification sommaire et une analyse superficielle du problème ciblé. Les services impliqués ne font pas l'effort de mettre en place des solutions inventives, mais se contentent d'intensifier les réponses routinières, de style coercitif (accentuation des patrouilles, augmentation des contrôles, création d'unités spécialisées d'enquête...). L'organisation policière omet d'évaluer l'impact des solutions mises en œuvre. Pour toutes ces raisons, la plupart des initiatives labellisées PRP consistent en réalité en des actions ciblées de répression qui ne sont guidées par aucune analyse stratégique (Eck, 2006).

3.3- L'analyse stratégique au service de l'efficacité répressive dans la police guidée par le renseignement criminel

La démarche stratégique de résolution de problème, originellement conçue pour l'action policière de tranquillité publique dans une perspective territorialisée-préventive, a surtout été appropriée par les services spécialisés de police judiciaire. Ceux-ci ont conservé l'essentiel de la méthode, mais l'ont placée au service d'une autre philosophie d'action, que l'on peut qualifier de « managériale-répressive ». Cette traduction de la PRP dans le domaine judiciaire a donné naissance à la « police guidée par le renseignement criminel » (PGRC). Celle-ci emploie des techniques d'analyse stratégique très similaires à celles de la PRP, mais elle les place au service exclusif de la lutte contre la criminalité, dont il s'agit d'améliorer l'efficacité répressive (Carter et Phillips, 2014 ; James, 2013 ; Carter et Carter, 2009 ; Jones et Newburn, 2009).

Deux versions de la PGRC sont apparues durant les années 1990. La première s'inscrit dans une perspective de « basse police », c'est-à-dire de contrôle et de réduction de la petite délinquance de masse. La doctrine britannique de l'*intelligence-led policing* en constitue l'exemple le plus typique.

Cette approche conçoit l'analyse stratégique comme un moyen d'identifier et d'appréhender la minorité d'individus qui sont responsables de la majorité des infractions courantes (Flood et Gaspar, 2009). Elle vise à renforcer et à rationaliser les capacités d'intelligence des organisations policières pour leur permettre de sélectionner les meilleures cibles de lutte anti-délinquance, à savoir les auteurs prolifiques d'infractions, et ce dans l'optique de rentabiliser le plus possible les ressources policières consacrées à l'action répressive. Les techniques d'analyse stratégique ne sont donc pas utilisées, comme le fait la PRP, pour comprendre en profondeur les facteurs d'insécurité qui affectent un territoire, mais pour concentrer les moyens

d'action de la police sur les lieux, les individus et les groupes perçus comme présentant un risque particulièrement élevé du point de vue de la délinquance. Sont également privilégiés les outils d'analyse qui permettent de renforcer le contrôle et le suivi de l'activité et de la performance des personnels policiers, avec pour conséquence un renforcement de l'emprise hiérarchique sur les échelons subordonnés de l'organisation (De Maillard et Savage, 2012).

Le National Intelligence Model (NIM), progressivement introduit entre 1999 et 2004, est représentatif des innovations instrumentales s'inscrivant dans la logique managériale-répressive. Ce vaste dispositif, qui se présente lui-même comme un « business process », vise à développer, encadrer et homogénéiser les pratiques d'intelligence aux trois niveaux national, régional et local des forces de police anglaises. Il équipe chacun de ces échelons de toute une gamme de procédures et d'outils d'intelligence : création de bureaux et services d'intelligence, mise en place de « managers de l'intelligence » et d'analystes, production périodique de rapports sur l'état des menaces et de documents d'orientation stratégique, tenue régulière de comités de coordination et de pilotage, protocoles organisant la circulation des informations entre les différents échelons (Grieve, 2009).

L'adoption du NIM traduit une réorientation de l'action policière vers l'investigation judiciaire et un recentrage sur les méthodes répressives traditionnellement valorisées par la profession (Christopher et Cope, 2009). Incidemment, le NIM procure au gouvernement central un moyen supplémentaire de contrôler les activités policières (via l'information produite par les instruments d'intelligence) et engage la police à être plus efficace avec moins de ressources (via les mécanismes de ciblage et de priorisation).

La deuxième version de la PGRC prend place dans la tradition de la « haute police » (Brodeur, 2003), c'est-à-dire de surveillance et de répression des activités criminelles menaçant gravement les cadres institutionnels légitimes. Cette approche se donne pour finalité la production de stratégies d'intervention destinées à déstabiliser la grande criminalité organisée, et plus particulièrement celle qui possède des ramifications internationales (Verfaillie et Beken, 2008). Cette version « haute » de la PGRC se veut une démarche de conception et de pilotage d'actions répressives visant à diminuer la capacité des organisations criminelles à mener leurs opérations. Elle s'inscrit dans le cadre de l'affrontement entre services spécialisés d'investigation et réseaux de délinquants professionnels.

Cette démarche de haute PGRC consiste à réunir un maximum de connaissances concernant les entités ciblées afin d'en identifier et d'en exploiter les points de vulnérabilité. Cette recherche d'une compréhension fine des structures et activités criminelles vise à définir de futurs axes d'enquête en même temps qu'à fixer des orientations pour l'action de renseignement et à concevoir des stratégies de neutralisation ou de perturbation de l'organisation visée.

Les stratégies de PGRC mobilisent un large éventail de solutions judiciaires traditionnelles. Elles font une ample utilisation d'outils juridiques tels que l'association de malfaiteurs, la commission d'infraction en bande

organisée, ou encore l'entente délictuelle (*conspiracy*). Toutefois, le travail d'investigation criminelle n'a pas pour seuls buts de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs et de rassembler des preuves à leur rencontre. Il répond également à un objectif de surveillance et de neutralisation de menaces ciblées. Il cherche à prévoir et à empêcher des faits qui pourraient être commis dans le futur par des acteurs criminels visés. Il s'efforce de prévenir la perpétration d'actes criminels qui sont encore à l'état de projet.

Outre les moyens d'action de police judiciaire, la PGRC emploie différents modes de surveillance et d'intervention qui appartiennent au répertoire des agences de renseignement (Innes, 2006)¹. Parmi ceux-ci, on peut mentionner la propagation de rumeurs préjudiciables à l'entité ciblée ; la neutralisation de ressources indispensables au fonctionnement de l'organisation visée, l'infiltration dans celle-ci d'agents sous couverture afin de la pousser à commettre des erreurs, etc. (Tilley, 2016). En d'autres mots, la PGRC réinvestit au service de la lutte contre la criminalité de droit commun des savoir-faire développés par les services secrets. Elle conjugue les régimes d'intelligence judiciaire et d'ordre public.

La PGRC est appliquée dans des domaines toujours plus nombreux. D'abord utilisée, dans les années 1990, pour lutter contre le terrorisme et le trafic international de drogue, elle est progressivement étendue à d'autres formes de criminalité organisée transnationale, telles que les trafics d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, ou encore la traite des êtres humains (Jobard et de Maillard, 2015).

De manière similaire à la PRP, la démarche de PGRC suppose l'actualisation régulière d'un état des lieux détaillé des menaces dans le territoire considéré, dans le but de déterminer celles qui doivent être ciblées en priorité et celles contre lesquelles il n'est pas nécessaire d'agir. Mais contrairement au diagnostic territorial de la PRP, cette « évaluation stratégique » porte uniquement sur les formes graves et organisées de criminalité. L'un de ses objectifs est de repérer d'éventuels liens entre la délinquance locale et la grande criminalité organisée aux niveaux national et international. Un autre est de déterminer les menaces à propos desquelles on ne dispose pas d'une information suffisante et qui doivent faire l'objet d'un plan de renseignement (Innes et Sheptycki, 2004)

D'autre part, comme la PRP, la PGRC utilise l'analyse stratégique pour établir le profil des activités et entités criminelles jugées particulièrement dangereuses. Ce profil fait le tour d'horizon les diverses activités que mène l'organisation criminelle ciblée. Il situe celles-ci dans différents contextes, tels que des marchés illégaux ou des bassins de délinquance. Il fait l'inventaire des ressources que cette organisation peut mobiliser : moyens humains, compétences techniques, sources de financement, lieux servant de bases opérationnelles, outils de communication, véhicules, etc. Il montre les

¹ Les services de renseignement sont engagés depuis longtemps dans la répression de la violence à motif politique, idéologique ou religieux. Le combat contre le terrorisme se trouve traditionnellement au cœur de leur mandat. Après la fin de la guerre froide, ils réinvestissent leurs capacités dans le contrôle des flux internationaux illicites et dans la lutte contre le crime organisé, se plaçant en partie au service de la justice pénale (Gill, 1998).

associations qui existent entre cette organisation d'autres entités criminelles aussi bien que légales. Il dresse la liste des contraintes et des obstacles susceptibles d'entraver l'action de cette organisation : présence de luttes intestines, manque de discipline interne, caractère irremplaçable de certains leaders, concurrence exercée par d'autres groupes, existence de « fournisseurs » ou de « clients » sans lesquels l'activité criminelle devient impossible ou insuffisamment rentable, dépendance à l'égard de réglementations spécifiques, etc. Enfin, le profil analyse la façon dont cette organisation réagit et s'adapte à la répression exercée par les forces de l'ordre (arrestations, saisies d'avoirs illégaux...).

Le but de ce travail de profilage est de déceler les vulnérabilités de la structure criminelle combattue, et ce afin que les services répressifs puissent en tirer parti dans leur stratégie de lutte (Farcy et Gayraud, 2011). Par exemple, l'analyse tente de repérer les individus dont la mise hors d'état de nuire est susceptible de paralyser les activités du réseau visé. Cette forme d'analyse stratégique recourt aux mêmes outils et techniques d'analyse criminelle qui sont habituellement utilisés pour assister les responsables d'enquête dans la conduite tactique de leurs recherches : recoupement de données contenues dans les fichiers et dossiers de police, profilage des délinquants et mise en évidence de leurs schémas de comportement, investigation financière et fiscale, confection de diagrammes relationnels (Christopher et Cope, 2009).

Pourrait prendre place ici l'exemple français de « l'approche globale » développée dans les zones de sécurité prioritaire de Marseille. Cette stratégie similaire aux initiatives britanniques d'intelligence-led policing vise à lutter contre le deal de rue dans les cités marseillaises en combinant analyse stratégique des réseaux de trafic, politique d'intervention planifiée et coordonnée associant une variété de services de police, répression de membres ciblés des organisations criminelles, saturation des territoires visés par des effectifs en tenue, et une dimension partenariale somme toute secondaire par rapport à l'action répressive (décrite par tous les acteurs comme déficiente dans sa mise en œuvre). Cet exemple est décrit en annexe 2.

Conclusion

Notre modèle pluraliste de diffusion et d'institutionnalisation du changement instrumental s'écarte du modèle classique du changement d'action publique (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Hall, 1993). Celui-ci considère que les nouvelles représentations et les nouvelles pratiques font leur chemin dans un secteur d'action publique en suivant une trajectoire qui va de la périphérie (les croyances secondaires perméables au changement) vers le noyau central de la matrice cognitive propre à ce secteur (plus difficile à faire évoluer). Notre modèle envisage autrement le changement : celui-ci est vu comme résultant de la réceptivité différentielle à l'innovation des diverses matrices cognitives qui composent la culture sectorielle et, d'autre part, de la circulation/traduction de cette innovation entre ces différentes matrices.

Références

Aggeri Franck, Labatut Julie, « Les métaphores de l'instrumentation gestionnaire – Une généalogie de l'approche par les instruments », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.) *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets*, Paris: Presses de Sciences Po, 2014, p.63-94.

Baumgartner Frank R., Jones Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Boltanski Luc, Thévenot Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard, 1991.

Brodeur Jean-Paul, *Les Visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthes Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 2001.

Carter David L., Carter Jeremy G., “Intelligence-led Policing: Conceptual Considerations for Public Policy”, *Criminal Justice Policy Review*, vol. 20, n°3, 2009, p. 310-325.

Carter Jeremy G., Phillips Scott W., “Intelligence-led Policing and Forces of Organizational Change in the United States”. *Policing and Society*, vol. 25, n° 4, 2015, p. 333-357.

Chiapello Eve, Gilbert Patrick, *Sociologie des outils de gestion*, Paris : La Découverte, 2013.

Christopher Steve, Cope Nina, “A Practitioner’s Perspective of UK Strategic Intelligence”, in Jerry H. Ratcliffe (ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Sydney: The Federation Press, 2nd Edition, 2009, p.235-247.

Delpeuch Thierry, Ross Jacqueline E., “A Pluralist Perspective on Intelligence Regimes”, in Delpeuch Thierry, Ross Jacqueline E. (eds.), *Comparing the Democratic Governance of Police Intelligence: New Models of Participation and Expertise in the United States and Europe*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, p.347-386.

Dryzek John S., *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Eck John, “Science, Values, and Problem-oriented Policing: Why Problem-oriented Policing”, in David Weisburd, Anthony A. Braga (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.117-132.

Ericson Richard, Haggerty Kevin, *Policing the Risk Society*, Toronto: University of Toronto Press, 1997.

Farcy François, Gayraud Jean-François, *Le renseignement criminel*, Paris : CNRS Editions, 2011.

Fischer Frank, *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Durham: Duke University Press, 2000.

Fleck Luwick, *Genèse et développement d'un fait scientifique*, Paris : Les Belles Lettres, 2005 [1935].

Gatto Dominique, Thoenig Jean-Claude, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, Paris: L'Harmattan, IHESI, 1993.

Goldstein Herman, *Policing a Free Society*, Cambridge: Ballinger, 1977.

Goldstein Herman, *Problem Oriented Policing*, New York: McGraw-Hill, 1990.

Grieve John G.D., "Developments in UK Criminal Intelligence", in Jerry H. Ratcliffe (ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence, 2nd Edition*, Sydney: The Federation Press, 2009, p.28-46.

Hall Jeremy L., Jennings Edward T., "Assessing the Use and Weight of Information and Evidence in U.S. State Policy Decision", *Policy and Society*, n°29, 2010, p.137-147.

Hall Peter A., "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

Harfield Clive, Harfield Karen, *Intelligence. Investigation, Community and Partnership*, Oxford University Press, 2008.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. « U-Sociologie », 2008.

Innes Martin, "Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing", *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°605, May 2006, p.222-241.

Innes Martin, Sheptycki James W. E., "From Detection to Disruption: Intelligence and the Changing Logic of Police Crime Control in the United Kingdom", *International Criminal Justice Review*, vol. 14, 2004, p.1-24.

James Adrian, *Examining Intelligence-Led Policing. Developments in Research, Policy and Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Jobard Fabien, De Maillard Jacques, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris : Armand Colin, Coll. "U", 2015.

Jones Trevor, Newburn Tim, « Le managérialisme et la nature des réformes policières en Angleterre et au Pays de Galles », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n°6, 2009, p.1175-1197.

Kirby Stuart, McPherson Ian, "Integrating the National Intelligence Model with a 'problem solving' approach", *Safer Communities*, vol. 3, n°2, 2004, p. 36-46.

Lant Theresa K., "Organizational Cognition and Interpretation", in Joel A. C. Baum (ed.) *Companion to Organizations*, Oxford: Blackwell, 2002, p. 344-362.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.)

Gouverner par les instruments, Paris: Presses de Sciences Po, 2004, p.11-44.

Lasswell Harold D., “Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions”, in Fred I. Greenstein, Nelson W. Polsby (eds) *Handbook of political science*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

Lewis Colleen, Wood Jennifer, “The Governance of Policing and Security Provision”, in Jenny Fleming, Jennifer Wood (eds.) *Fighting Crime Together – The Challenges of Policing and Security Networks*, Sydney: University of New South Wales Press, 2006, p.219-245.

De Maillard Jacques, Stephen P. Savage, “Comparing Performance: The Development of Police Performance Management in France and Britain”, *Policing & Society*, 2012, vol. 22, n°4, p. 363-383.

De Maillard Jacques, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n°6, 2009, p. 1197-1230.

Manning Peter K., “Democratic Policing: Case Working and Intelligence”, in Thierry Delpuech, Jacqueline E. Ross (eds.) *Comparing the Democratic Governance of Police Intelligence: New Models of Participation and Expertise in the United States and Europe*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, p.180-199.

Manning Peter K., *The Narcs’ Game – Organizational and Informational Limits on Drug Law Enforcement – 2nd Edition*, Prospect Heights IL: Waveland Press, 2004 (1st Edition 1980).

Manning Peter K., *The Technology of Policing. Crime Mapping, Information Technology, and the Rationality of Crime Control*, New York: New York University Press, 2008.

Michaud Yves, Thoenig Jean-Claude, *L’organisation et ses langages. Interpréter pour agir*, Québec: Presses de l’Université de Laval, 2009.

Radaelli Claudio M., “The Role of Knowledge in the Policy Process”, *Journal of European Public Policy*, vol.2, n°2, 1995, p.159-183.

Ratcliffe Jerry, “Intelligence-Led Policing and the Problem of Turning Rhetoric Into Practice”, *Policing and Society*, vol.12, n°1, 2002, p.53-66.

Ratcliffe Jerry, Guidetti Ray, “State Police Investigative Structure and the Adoption of Intelligence-led Policing”, *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 31, n°1, 2007, p. 109-128.

Reuss-Ianni Elizabeth, *Two Cultures of Policing: Street Cops and Management Cops*, New Brunswick N.J.: Transaction Publishers, 1983.

Rhodes R.A.W., “The Sour Laws of Network Governance”, in Jenny Fleming, Jennifer Wood (eds.) *Fighting Crime Together – The Challenges of Policing and Security Networks*, Sydney: University of New South Wales Press, 2006, p.15-34.

Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda, *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1996.

Sheptycki James W.E., “Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems. Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing”, *European Journal of Criminology*, vol.1, n°3, 2004, p.307-332.

Sheptycki James W.E., “To Go Beyond the Cycle of Intelligence-led Policing”, in Mark Phythian (ed.) *Understanding the Intelligence Cycle*, Abingdon, Oxfordshire: Routledge, 2013, p.99-118.

Shulock Nancy, “The Paradox of Policy Analysis: if it is not used, why do we produce so much of it?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, n°2, 1999, p. 226-244.

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.

Tilley Nick, “Intelligence-led Policing and the Disruption of Organized Crime: Motifs, Methods and Morals”, in Thierry Delpeuch, Jacqueline E. Ross (eds.) *Comparing the Democratic Governance of Police Intelligence: New Models of Participation and Expertise in the United States and Europe*, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, p.153-179.

Verfaillie Kristof, Beken Tom Vander, “Proactive Policing and the Assessment of Organised Crime”, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 31, n° 4, 2008, p.534-552.

Braga Anthony A., Winship Christopher, “Partnership, Accountability, and Innovation: Clarifying Boston's Experience with Pulling Levers”, in: David Weisburd, Anthony Braga (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.171-187.

Weisburd, David, Braga Anthony A., “Diffusion of Innovation in Policing: Lessons from the American Experience”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n°6, 2009.

Weiss Carol H., “The Many Meanings of Research Utilization”, *Public Administration Review*, 39, 1979, p. 426-431.

Wenger Etienne, *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*, New York: Cambridge University Press, 1998.

Annexe 1 - La détection, l'analyse et le traitement des troubles de la tranquillité publique dans les « micro-territoires » nantais

Le SSP (Service de Sécurité de Proximité, chargé des unités de voie publique en tenue assurant la tranquillité publique) de la DDSP (Direction Départementale de la Sécurité Publique – dirige la police urbaine du département) de Loire-Atlantique a décidé de placer l'accent sur les atteintes à la tranquillité publique, afin de lutter contre le sentiment d'insécurité et d'abandon ressenti par une partie de la population des quartiers sensibles. A été initiée, en étroite collaboration avec les mairies, une approche par micro-territoire.

Une Unité de coordination et de partenariat a été créée en 2010 au sein du SSP. Le principal objectif de cette cellule est de drainer vers police les informations détenues par les partenaires, puis de les croiser avec les renseignements collectés par les services, et ce afin d'avoir une connaissance aussi précise et actualisée que possible des troubles à la tranquillité publique dans les quartiers de l'agglomération nantaise. L'UCP examine toutes les données produites au sein de la Circonscription de Sécurité Publique (CSP) de Nantes sur les événements survenus dans les territoires sensibles : mentions dans la Main courante informatisée (relatives aux requêtes téléphoniques et aux faits constatés par les patrouilles), messages judiciaires, notes de renseignement, etc. Cette information interne est recoupée et complétée avec les éléments transmis en temps réel par les mairies, les bailleurs sociaux et la société de transports en commun (notes d'ambiance, rapports d'incident, lettres de doléance, pétitions d'habitants...), qui possèdent chacun leur propre système de collecte d'information sur les atteintes à la sécurité et à la tranquillité. Le partage d'information est opéré essentiellement par courrier électronique, selon des procédures préétablies. Ainsi, la CSP dispose d'une vision en temps réel des lieux où se produisent les désordres qui affectent la qualité de vie des habitants.

Les thématiques traitées par l'UCP sont les rodéos urbains, les incendies de véhicule, les tapages occasionnés par la consommation d'alcool, les occupations gênantes d'espaces collectifs, les jets de projectiles contre les bus et tramways. Le renseignement rassemblé est analysé dans le but d'identifier les causes des troubles (trafic de rue, désœuvrement d'un groupe de jeunes, conflit de voisinage...) et d'en évaluer la gravité. L'UCP détermine les points chauds – qualifiés de « micro-territoires » - qui requièrent une attention prioritaire. Elle tient aussi un inventaire des principaux individus perturbateurs et des phénomènes de bande dans chaque quartier, dont le but est d'inciter le parquet à faire preuve d'une plus grande sévérité à dans la réponse pénale aux faits commis dans les micro-territoires prioritaires (ce qui s'est traduit par un développement de l'usage des interdictions de paraître).

L'UCP élabore des « messages d'ambiance » et une cartographie opérationnelle à l'attention des services de voie publique, ce qui leur permet d'orienter les patrouilles vers les zones où se manifestent les problèmes, ainsi que de choisir les unités et modalités d'intervention les mieux à même

de traiter la situation. L'UCP initie et coordonne elle-même, dans les micro-territoires prioritaires, des opérations de « structure légère d'intervention et de contrôle » (SLIC) et de « fouille de caves et communs », qui associent les différents types d'unités de voie publique de la DDSP et des renforts de CRS en mission de sécurisation. Les agents de voie publique qui participent à ces opérations sont systématiquement tenus informés par l'UCP des résultats des procédures judiciaires initiées grâce aux renseignements récoltés pendant les SLIC. Ces derniers sont également utilisés pour assurer une présence policière à proximité des lieux de troubles, sous la forme de « points de visibilité et de soutien », autour desquels sont déployées des patrouilles pédestres. L'UCP supervise le travail des Délégués à la cohésion police-population (DCPP - des policiers retraités chargés d'opérer un travail de contact avec les habitants d'un quartier) et des patrouilles de réservistes, dont la mission principale est la surveillance des points chauds, la restauration du lien police-population et le recueil d'information auprès des habitants. Elle participe, de plus, à la constitution de dossiers judiciaires sur les occupations illégales de hall d'immeuble. Elle encourage les locataires incommodés par les rassemblements à ne pas attendre pour appeler le 17, ainsi qu'à opérer des signalements par courrier électronique (envoi de photos, de relevés d'immatriculation...).

Quand l'UCP estime que l'action policière n'est pas une manière adaptée de répondre au phénomène perturbateur, ou qu'elle risque d'accroître les tensions, son chef sollicite les partenaires ayant la capacité de mettre en œuvre une solution plus appropriée : équipes de médiation sociale de quartier, éducateurs de rue, services d'animation-jeunesse des mairies, services sociaux, organismes pouvant prendre des mesures de prévention situationnelle, convocation des parents en mairie, procédure d'expulsion locative, etc.

Les initiatives déployées par les différents partenaires dans les micro-territoires en souffrance sont coordonnées par de multiples cellules de veille et groupes thématiques qui sont chargés de suivre des questions de tranquillité publique dans les quartiers sensibles de l'agglomération nantaise. Ces instances de concertation proches du terrain sont organisées de manière à favoriser la prise de décisions opérationnelles : réunions fréquentes, définition commune des micro-territoires prioritaires, réalisation d'un diagnostic partagé des troubles, rédaction de comptes-rendus des réunions et tenue d'un tableau de bord, mécanisme de suivi des doléances et des interventions déjà engagées. Des méthodes de travail y ont été formalisées, par exemple pour apporter une réponse collective aux pétitions envoyées par les habitants qui se plaignent de nuisances. Les partenaires se répartissent la prise en charge de différents aspects du problème soulevé en réunion et définissent un plan d'action.

L'étroite coopération opérationnelle entre les partenaires dans les territoires sensibles permet de remédier à certains troubles tout en limitant au strict nécessaire l'emploi de la force publique. Par exemple, un problème d'occupation gênante d'une galerie commerciale par une bande de jeunes a été résolu par une combinaison d'actions pilotées par une cellule de veille de Saint-Herblain. La contribution de la PN à cette stratégie collective a consisté en un renforcement des patrouilles pédestres et un effort de prise de

contact avec les commerçants pour les encourager à porter plainte. Parallèlement, la mairie a mis en place des animations pour les jeunes, les éducateurs spécialisés du Conseil général sont intervenus auprès des meneurs pour leur proposer des stages de formation, les gestionnaires de la galerie ont recruté des agents de sécurité capables de dialoguer avec les jeunes et de se faire respecter par eux.

Il revient généralement aux médiateurs sociaux de procéder à une enquête de voisinage visant à comprendre la nature du désordre et à identifier les auteurs de trouble, dont le cas est discuté en comité partenarial. Mais les membres de l'UCP, appuyés en cela par les DCCP, consacrent également une partie de leur temps de travail à aller à la rencontre des habitants qui se plaignent de nuisances, pour collecter des informations et les encourager à porter plainte.

Le travail d'intelligence accompli par l'UCP a pour effet d'accroître la réactivité du SSP et sa capacité à adapter son action en fonction des particularités de chaque situation de désordre micro-local. Les membres de l'UCP font office d'expert des territoires sensibles et de leur prise en charge. L'UCP joue un rôle de courtier d'information entre les différents partenaires. Elle est souvent le premier acteur à détecter et à diagnostiquer un problème de tranquillité publique.

Annexe 2 - L'approche globale à Marseille (PN)

L'approche globale a été initiée fin 2012 par la Préfecture de police (PP) des Bouches-du-Rhône dans le cadre de la mise en place des ZSP de Marseille (Zone de Sécurité Prioritaire, c'est-à-dire les territoires où la police doit concentrer son action). Cette stratégie vise à perturber et affaiblir le trafic de stupéfiants dans une quarantaine de cités sensibles, où le deal provoque de graves troubles à la paix et à la tranquillité publiques (violences crapuleuses, règlements de compte...). Cette forme de « reconquête », par la police, de territoires abandonnés à l'économie souterraine, est conçue comme un préalable au lancement d'autres initiatives de service public dans le but d'améliorer durablement le quotidien des habitants.

La stratégie constitue une réponse à la montée de la violence liée au deal de cannabis dans les cités, qui entrave de plus en plus l'activité des acteurs institutionnels dans les quartiers et empêche certains habitants de bénéficier de droits et prestations auxquels ils doivent normalement avoir accès. Cette violence de plus en plus visible est due la recrudescence des affrontements – parfois mortels – entre réseaux, qui ont pour enjeu l'appropriation de marchés territorialisés, dans un contexte de morcellement des milieux délinquants et de diffusion d'armes de guerre dans les cités.

L'approche globale consiste en un effort planifié – concentré dans l'espace et échelonné dans le temps – qui combine la répression judiciaire, l'occupation du terrain par les forces de l'ordre, le renseignement opérationnel et l'intervention sociale des partenaires. La stratégie comporte cinq étapes.

Dans une première phase, dite « répressive », les unités judiciaires de la SD (Sûreté départementale - la police judiciaire locale) et de la PJ (Police Judiciaire – la police criminelle nationale) procèdent à l'interpellation d'un maximum de personnes soupçonnées de prendre part au trafic de drogue dans la cité ciblée. Cette « opération coup de poing » marque l'aboutissement de plusieurs semaines de renseignement opérationnel, puis d'enquête préliminaire (comportant des surveillances dynamiques), durant lesquelles ont été mis à jour la structure et le mode de fonctionnement des réseaux implantés dans le quartier. La vague d'arrestations s'accompagne d'une campagne de fouilles de parties communes, avec l'appui de chiens formés à la détection de produits stupéfiants ou d'armes à feu, ce qui permet d'effectuer un grand nombre de saisies. En amont de la mise en œuvre de l'approche globale, les groupes d'enquêteurs spécialisés de la Sûreté départementale ont effectué une démarche d'amélioration de la qualité de leur travail procédural, ce qui a permis d'augmenter sensiblement le taux de condamnation des délinquants interpellés. Le parquet a soutenu à cette mobilisation des services répressifs en apportant une réponse pénale particulièrement ferme aux infractions révélées par les enquêteurs engagés dans la lutte contre l'économie souterraine.

La deuxième phase, qualifiée de « dissuasive », suit immédiatement la première. Elle consiste à déployer des effectifs de CRS (une ou deux compagnies) dans la cité, pendant une durée comprise entre trois et cinq semaines. Le but d'une telle démonstration de force est d'essayer de couper

la relation entre acheteurs et vendeurs de drogue : les premiers sont dissuadés d'entrer dans le quartier tandis que les deuxièmes doivent abandonner leurs points de deal. L'opération a également pour objectif de causer d'importants dommages financiers aux trafiquants dont les activités sont paralysées par la présence policière. Les CRS investissent le quartier à des horaires variables de la journée et de la nuit. Ils sont postés à tous les points d'accès à la cité, où ils effectuent des contrôles d'identité, des fouilles de véhicule et même des tests de dépistage de la consommation de cannabis.

Dans la foulée du déploiement des CRS, est lancée une troisième phase « d'amélioration du cadre de vie ». Tout un ensemble d'acteur est appelé à profiter du rétablissement de la sécurité pour effectuer des tâches qui sont impossibles à accomplir quand le quartier est occupé par les trafiquants. Les points de restauration, bars et commerces font l'objet d'un contrôle piloté par la Police aux frontières, en collaboration avec des agents de l'URSSAF, du GIR et de la Direction de la protection des populations, dans le but de constater des infractions liées au travail dissimulé et au non-respect des règles d'hygiène. La municipalité et la communauté urbaine procèdent à l'enlèvement des épaves automobiles et des encombrants. Des travaux d'entretien et de rénovation sont engagés par les bailleurs et les gestionnaires des réseaux urbains. Des appartements et locaux auparavant squattés par les trafiquants sont récupérés, rénovés, sécurisés et attribués à de nouveaux locataires.

La quatrième étape, dite « sociale », cherche à amplifier l'action sociale sous la coordination du Préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) et du Préfet de police. Cette phase associe une diversité de partenaires institutionnels et associatifs, dont les responsables locaux se retrouvent dans un Groupe de Pilotage et de Suivi (GPS) animé par le délégué du PDEC. Ces partenaires sont le commissariat d'arrondissement, la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), le CLSPD (Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, l'instance officielle de concertation partenariale), l'organisme chargé d'animer les politiques de la ville de Marseille, le centre social du quartier, les bailleurs sociaux, les établissements scolaires, des associations soutenues par les fonds de prévention de la délinquance.

La vingtaine de GPS instaurés dans le cadre de l'approche globale se réunissent à un rythme mensuel. Sous leur égide, des actions sont développées dans les domaines de l'éducation (lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires), de l'emploi et de la formation professionnelle (ouverture de permanences de la Mission locale, chantiers d'insertion, création d'emplois d'avenir), de la qualité de vie (chantiers éducatifs de rénovation du bâti et des espaces verts, en lien avec les bailleurs), de la paix et de la cohésion sociales (mise en place de médiateurs, stages de responsabilité parentale, expulsion locative de membres des réseaux pour trouble de jouissance).

Enfin, dans une cinquième phase, intitulée « service après-vente », les CRS et les services de sécurité de proximité de la CSP de Marseille sont redéployés ponctuellement dans les cités déjà traitées, pendant des plages de temps allant de quelques heures à quelques jours. Il s'agit d'empêcher, tant

que faire se peut, les réseaux de réoccuper leurs anciens points de deal. De telles opérations peuvent être effectuées à la demande de partenaires, quand ceux-ci souhaitent effectuer des travaux ou des interventions diverses. Par ailleurs, les services de police ciblent les lieux où les dealers qui ont été chassés du quartier sous l'effet de la pression policière ont établi de nouveaux points de vente.

Les composantes policières de la stratégie (première, deuxième et cinquième phases) sont pilotées par la PP, en étroite collaboration avec la DIPJ (Direction Inter-régionale de la Police Judiciaire), la DDSP et la DZCRS de Marseille (Direction Zonale des CRS). Le parquet y est associé via un GLTD pour la ZSP Sud (Groupement Local de Traitement de la Délinquance, une autre instance partenariale dirigée par le Procureur). Le Cabinet du Préfet de police est chargé de démarcher les partenaires susceptibles de prendre part aux étapes « amélioration du cadre de vie » et « sociale » du dispositif, ainsi que de faciliter leur intégration dans celui-ci.

Le choix des sites prioritaires a été opéré à l'issue d'un diagnostic territorial réalisé par la PP, qui a consisté à interroger un large éventail d'acteurs institutionnels et de responsables de service de police sur leur perception du trafic dans les cités. Ce diagnostic avait mis en évidence le manque de coopération entre les intervenants, la dispersion des actions et le saupoudrage des moyens, écueils auxquels l'approche globale s'efforce de remédier.

De fait, grâce à cette démarche, les différents services de police marseillais ont appris à mieux coopérer entre eux dans le cadre d'un pilotage par objectifs. Ce décloisonnement est entretenu, au niveau de chacune des trois Division de sécurité de proximité que compte la CSP de Marseille, par un commissaire intitulé « Chef de pôle voie publique », qui a pour mission de coordonner au plus près du terrain l'action des différentes unités engagées dans la mise en œuvre de l'approche globale (CRS, Brigades Anticriminalité - BAC, Brigades spécialisées de terrain - BST, Groupes de voie publique - GVP, brigades VTT, unités motocyclistes de la Compagnie de Sécurisation et d'Intervention, dits « motards ninjas »). Les instances de pilotage de la stratégie bénéficient des analyses effectuées par l'antenne régionale du SIRASCO (le centre national d'analyse stratégique de la Police Judiciaire) au sujet des réseaux de deal dans les quartiers.

Les services spécialisés dans le renseignement – à savoir l'Unité de prévention urbaine (UPU) de la DDSP et la Division de recherche et de renseignement opérationnel (DRRO) du SDIG (devenue Section zonale de recherche et d'appui - SZRA du SZRT en 2014) – jouent dans l'approche globale un rôle très semblable à celui de la DRPP dans le « plan stup » de la Préfecture de police de Paris : recherche d'informations sur lieux et les acteurs de l'économie souterraine dans le but de préparer ou d'appuyer le travail d'enquête des services judiciaires, évaluation de l'ambiance dans le quartier avant le déclenchement des opérations, étude de l'impact du dispositif sur les trafics, appréciation de sa perception par les habitants, développement et exploitation d'un réseau de correspondants et d'informateurs dans les zones ciblées, surveillances et écoutes réalisées en

collaboration avec la SD, rédaction de monographies sur les cités dans lesquelles le marché de la drogue est décrit et analysé de façon détaillée.

Les évaluations qui ont été faites de l'approche globale ont montré que le déploiement des forces de police n'a certes pas éradiqué le trafic dans les sites traités, mais a néanmoins permis de l'endiguer dans une certaine mesure. Certains réseaux ont été momentanément désorganisés, d'autres ont été décapités (le nombre d'individus écroués pour des affaires de trafic dans les cités a plus que doublé), d'autres encore ont été complètement éliminés. Dans tous les cas, les dealers ont été contraints d'arrêter la vente de drogue pendant plusieurs semaines, ce qui leur a fait perdre beaucoup d'argent. Ils ont aussi été forcés de trouver de nouveaux emplacements pour écouler leurs produits, ainsi que d'adopter un comportement plus discret vis-à-vis de leur environnement. Les instances de pilotage de l'approche globale s'efforcent de faire pièce aux stratégies d'adaptation des réseaux en faisant évoluer régulièrement les modes de déploiement et d'intervention des services.

La présence accrue d'effectifs de forces mobiles et de patrouilleurs dans les quartiers a entraîné une réduction de la délinquance (baisse d'environ 20% des atteintes volontaires à l'intégrité physique et d'environ 10% des atteintes aux biens). Elle a été bien perçue par une partie des habitants, qui y ont vu un signe d'intérêt des pouvoirs publics pour le sort de leur cité. Les riverains ont, en outre, retrouvé une liberté de mouvement que gênait le deal. En effet, les trafiquants avaient tendance à monopoliser l'usage de certains espaces collectifs, où de nombreux habitants n'osaient plus pénétrer. Toutefois, certaines opérations de contrôle et de verbalisation – en particulier du stationnement automobile – ont été mal vécues dès lors qu'ont été sanctionnées des pratiques admises localement.

S'il est vrai que les GPS se sont, dans l'ensemble, bornés à reprendre à leur compte des dispositifs et des initiatives déjà existantes, il n'en reste pas moins que la présence en leur sein d'un représentant de l'Etat – le délégué du Préfet à l'égalité des chances – a souvent permis de relancer ou de renforcer la coopération entre les participants. Les GPS ont aussi permis d'apporter plus rapidement des réponses concrètes à certaines difficultés rencontrées par les acteurs institutionnel, ainsi que d'amplifier la portée des actions programmées. L'interconnaissance suscitée par les discussions en réunion, ou à l'occasion de « diagnostics en marchant » effectués en commun, a encouragé les partenaires à s'investir davantage dans la lutte contre l'insécurité. Ainsi, les bailleurs, auparavant peu impliqués dans la gestion de la sécurité, ont été incités à prendre des mesures de prévention situationnelle, avec l'aide des référents sûreté de la DDSP (amélioration des éclairages, condamnation de caves, garages et parties communes...).

Les moyens consacrés à l'action sociale, de même que les investissements consentis par les bailleurs en faveur de la réhabilitation et de la sécurisation de leur parc de logement, se sont avérés globalement insuffisants eu égard à l'ampleur des problèmes existants. De nombreuses initiatives imaginées par les GPS n'ont pas pu voir le jour faute de financement, en dépit des budgets alloués par les fonds étatiques dédiés à la prévention et à la politique de la ville. La municipalité de Marseille a préféré

concentrer ses efforts en matière de sécurité sur le centre-ville (développement de la police municipale et de la vidéo-protection) et s'est peu impliquée dans la mise en œuvre de l'approche globale. C'est pourquoi la phase sociale a eu un faible impact sur la qualité de vie dans les quartiers et n'a pas été en mesure de contrecarrer l'attraction exercée sur les jeunes des cités par l'économie souterraine.