



GUIDE

LA POLICE DE PROXIMITÉ, UN CONCEPT APPLIQUÉ À LA FRANCOPHONIE



Ce document et ses supports sont la propriété exclusive du Réseau international francophone de formation policière, FRANCOPOL. Ils ne peuvent être reproduits ou utilisés sans l'autorisation préalable et écrite de FRANCOPOL.

Les exemples et les cas pratiques cités dans ce guide ont pour seul objectif d'illustrer des pratiques inspirantes ou des erreurs d'implantation en matière de police de proximité rapportées dans la littérature. Aucun jugement n'est porté sur les organisations ou les personnes concernées quant à la qualité des services offerts à leur population.

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration entre des policiers de carrière et un chercheur universitaire pour mettre en commun l'expérience et la connaissance au profit de ceux et celles qui cherchent à implanter la police de proximité. Nos remerciements les plus sincères vont aux personnes qui ont contribué au Guide et à l'Organisation internationale de la Francophonie pour son soutien financier.

Le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement pour alléger le texte.

Produit par FRANCOPOP – Réseau international francophone de formation policière

Président de FRANCOPOP Émile Pérez, directeur de la coopération internationale, police et gendarmerie nationales, ministère de l'Intérieur – France

Coordination et rédaction Pierre Brien, inspecteur-chef retraité, Service de police de Laval (Québec), consultant et formateur **Collaboration à la rédaction** Claude Lavoie, inspecteur-chef retraité, Service de police de Laval (Québec), consultant et formateur **Révision conceptuelle** Frederic Lemieux, criminologue, professeur titulaire et directeur de programmes académiques à l'Université George Washington, Washington DC **Conception graphique et réalisation** Erick Marshall, designer graphique, membre SDGQ **Révision linguistique** Chantale Bordeleau, RévisArt

Comité d'experts : Jean Ismagne Auguste, commissaire de police, chef de cabinet du directeur départemental de l'Ouest, chargé de la coordination, de l'implantation et du suivi de la police de proximité en Haïti | Alain Gorka, lieutenant-colonel, commandant de la Gendarmerie vaudoise | Olivier Lefebvre, commandant de Police, chef du bureau des projets et des financements multilatéraux, Direction de la coopération internationale, ministère de l'Intérieur, France | Emmanuel Ndayiziga, commissaire chargé de la formation, Police nationale du Burundi | Theo Van Gasse, commissaire de police, directeur de la police de proximité, Police locale Bruxelles-Nord

Avec l'aide précieuse de Pascale Allisse, Secrétariat général de FRANCOPOP, Direction de la coopération internationale, ministère de l'Intérieur – France, Edith Lamoureux, coordonnatrice du Secrétariat général de FRANCOPOP, conseillère, Direction des communications et des relations internationales, Sûreté du Québec – Canada, Suzanne Roy, adjointe à la trésorerie, technicienne en affaires institutionnelles, Direction des affaires institutionnelles et des communications, École nationale de police du Québec – Canada

© FRANCOPOP, Montréal, décembre 2015

ISBN 978-2-9815673-0-7

Imprimeur École nationale de police du Québec

Sous la direction du Secrétariat général de FRANCOPOP



MOT DU PRÉSIDENT

FRANCOPOPOL a été créé en 2008 pour répondre à une volonté de partage des savoir-faire et des meilleures pratiques de l'expertise policière dans l'espace francophone. Aujourd'hui, FRANCOPOPOL est connu et reconnu en tant que premier réseau international francophone de formation policière.

«La grandeur d'un métier est peut-être, avant tout, d'unir des hommes.»

— Antoine de Saint-Exupéry

Chaque année, nous tâchons de diversifier nos activités et d'exploiter les thématiques de l'heure afin de répondre aux besoins et aux préoccupations des organisations membres de

FRANCOPOPOL et de la Francophonie. En ce sens, nous avons constaté que, bien que l'on retrouve d'excellentes pratiques et des recherches sur le monde de la police francophone, il existe peu de documents de référence en langue française sur ces sujets, et ces derniers sont peu diffusés ou mal connus.

Fort de ces constats, FRANCOPOPOL propose de créer une collection d'ouvrages en langue française permettant de diffuser, le plus largement possible, des connaissances et des expériences sur le milieu policier. Ces publications visent à présenter des pratiques inspirantes sur des sujets relatifs à l'activité des services de police et de gendarmerie. Le contenu de ces ouvrages sera présenté en abordant les différentes approches du sujet et pourra permettre aux lecteurs d'adapter les exemples proposés à leur milieu de travail et à la réalité du terrain.

Le premier titre de cette collection est consacré à la police de proximité. L'objectif de cet ouvrage est de proposer une démarche d'implantation efficace du modèle de police de proximité au sein de la Francophonie en soulignant la façon dont le concept s'adapte aux différentes cultures et sociétés. Ce document est le fruit d'un travail collaboratif entre spécialistes et chercheur, et vise à assister l'ensemble des acteurs intervenant dans le milieu policier à définir et à implanter un modèle contextualisé à ses spécificités et ses particularités locales.

Des experts belge, burundais, canadien, français, haïtien et suisse ont partagé leur vision et leur vécu pour que le Guide reflète fidèlement la vision collective de praticiens désireux de partager leur vaste expérience dans l'implantation et la gestion de la police de proximité. Ensemble, ils ont conçu la structure d'un document qui a pour objectif de guider les décideurs et les acteurs du changement dans l'implantation d'un modèle de police qui a fait ses preuves dans de nombreux pays. Le *Guide* accompagne le lecteur dans une réflexion sur les concepts et les théories qui sous-tendent l'application de la police de proximité. Il énumère les conditions préalables, les partenariats, les ressources et les processus utiles à une mise en œuvre réussie. L'autodiagnostic, les cas pratiques et les leçons clés qui jalonnent cet ouvrage sont autant d'outils qui permettront au lecteur de planifier et d'organiser un plan de travail à partir du modèle proposé.

Soutien décisionnel ou outil pédagogique, le *Guide – La police de proximité, un concept appliqué à la Francophonie* proposé par FRANCOPOPOL, se veut une ressource pour ceux et celles qui souhaitent s'inspirer des meilleures pratiques, de solides assises scientifiques et de l'expérience acquise et partagée par des experts chevronnés.

À travers cette publication, FRANCOPOPOL prend sa part dans les réflexions menées en vue de contribuer à des solutions concertées et espère avoir répondu aux attentes de toutes celles et tous ceux qui ont à cœur le renforcement des institutions policières et la promotion d'une police démocratique.



Émile Pérez

Président de FRANCOPOPOL

Directeur de la coopération internationale

Police nationale et Gendarmerie nationale – France

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU PRÉSIDENT	3
1. INTRODUCTION	7
2. OBJECTIFS ET CONTENU DU GUIDE	9
3. POLICE DE PROXIMITÉ : CONCEPTS FONDATEURS ET DÉFINITIONS	11
3.1 La sécurité publique en tant que bien collectif	11
3.2 La police en tant qu'acteur essentiel dans une démocratie	13
3.2.1 <i>La démocratie</i>	13
3.2.2 <i>Les principes d'une police démocratique</i>	14
3.3 La culture organisationnelle de la police	14
3.4 La gouvernance policière d'hier à aujourd'hui	15
3.4.1 <i>Une gouvernance démocratique</i>	16
3.4.2 <i>L'agilité organisationnelle</i>	16
3.5 La légitimité de l'organisation policière et de ses membres	17
3.6 La méfiance populaire envers l'institution policière	18
3.7 Le sentiment d'insécurité ou la peur du crime	19
3.8 La police de proximité	20
3.8.1 <i>Le lien de confiance par le rapprochement avec la population</i>	21
3.8.2 <i>Le travail en partenariat avec les citoyens et les organismes</i>	22
3.8.3 <i>La prévention de la criminalité et des désordres publics par la résolution de problèmes</i>	23
4. CONDITIONS PRÉALABLES	26
4.1 Première condition	26
4.2 Deuxième condition	28
4.3 Troisième condition	30

5. RÉDACTION DU PLAN	33
5.1 La formation d'un comité de suivi	33
5.2 La phase exploratoire : première collecte de données	33
5.3 La rédaction et l'approbation d'un plan initial	34
5.4 La rédaction d'un plan détaillé	35
5.4.1 <i>La tenue d'un registre des parties prenantes</i>	36
5.4.2 <i>La définition de la portée du projet</i>	38
5.4.3 <i>La définition de la séquence des actions</i>	38
5.4.4 <i>L'élaboration d'un calendrier</i>	38
5.4.5 <i>L'élaboration d'un budget prévisionnel</i>	39
5.4.6 <i>Le choix des indicateurs de suivi</i>	39
5.4.7 <i>La rédaction d'un plan des ressources humaines</i>	43
5.4.8 <i>La rédaction d'un plan de communication</i>	44
5.4.9 <i>La tenue d'un registre de gestion des risques</i>	45
5.4.10 <i>La rédaction d'un plan d'approvisionnement</i>	45
6. MISE EN ŒUVRE	47
6.1 L'activation du plan de communication	47
6.2 La mobilisation des ressources	48
6.2.1 <i>Les ressources humaines</i>	48
6.2.2 <i>Les ressources matérielles et technologiques</i>	48
6.3 L'activation du plan de formation	49
6.4 La sollicitation des membres des comités locaux de sécurité	50
6.5 La mise en fonction du modèle	50
7. APPLICATION DES MESURES DE PÉRENNISATION	53
8. CONCLUSION	56
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	58
ANNEXE A – AUTODIAGNOSTIC	61
ANNEXE B – PLAN DÉTAILLÉ	65
ANNEXE C – DÉCLARATION UNIVERSELLE SUR LA DÉMOCRATIE	66



1. INTRODUCTION

Au cours des quatre dernières décennies, les organisations policières occidentales ont connu de profonds changements des doctrines qui les avaient gouvernées jusqu'aux années 1970¹. À cette époque, d'intenses pressions s'exerçaient sur l'ensemble des institutions étatiques par des populations qui réclamaient l'équilibre entre la préservation de l'ordre public et celle d'un État de droit². Élément le plus visible du contrôle formel, la police se trouvait souvent en situation délicate devant diverses manifestations de cette volonté. Placée dans la position inconfortable de protéger un statu quo en déficit de légitimité, la police était taxée de négliger la protection du public au profit de celle des politiques et de manquer d'indépendance dans l'accomplissement de sa mission en se laissant instrumentaliser par le pouvoir en place³.

C'est sur cette toile de fond qu'émergea le concept anglo-saxon de la « *community policing* ». Cette étiquette, maintes fois traduite et remodelée, fut apposée à de nombreuses variations du modèle au fil des ans. Certaines, inspirées des mêmes principes de base, ont fait leur chemin à travers plusieurs continents⁴. D'autres versions, se réclamant de la même souche, ont plutôt servi à redorer le blason policier sans remettre en question la relation entre l'institution et les citoyens. Malgré ces changements périodiques de dénomination, la police de proximité, comme nous en sommes venus à la désigner, est demeurée fidèle à ses principes fondateurs grâce, entre autres, à des mécanismes transparents de participation citoyenne, d'imputabilité et d'efficacité.

En vue d'une harmonisation des théories et des mécanismes d'implantation de ce concept dans une dynamique de consolidation et de standardisation des principes d'une police démocratique, FRANCOPOL, par l'intermédiaire d'un comité de praticiens internationaux, a fait la proposition de ce *Guide* qui s'adresse avant tout à des praticiens. Cependant, tout

décideur désireux de connaître les tenants et les aboutissants d'un tel changement voudra le consulter. Il se veut un instrument de réflexion et d'orientation qui permettra au lecteur de consolider ou de renforcer sa connaissance des conditions essentielles à l'implantation d'une philosophie de proximité dans la desserte policière. Car, au-delà des appellations et des expérimentations, la police de proximité est une approche qui imprègne les interactions entre la police et les citoyens. Elle ne peut être implantée sans un soutien politique, administratif et social significatif. Elle ne peut réussir que si elle répond à un besoin de changement voulu et exprimé par la société civile et par ses principaux acteurs. Idéalement, elle s'insérera dans une transformation élargie des institutions qui incarnent et encadrent la vie en société, car la police ne peut, à elle seule, engager les changements requis par son implantation.

Aucun *Guide*, si complet soit-il, ne pourra couvrir l'ensemble des variables et des conditions culturelles et politiques observées dans l'environnement auquel se destine ce changement. C'est pourquoi les auteurs ont opté pour un ouvrage alliant les principes et les concepts fondateurs de la police de proximité ainsi que les meilleures pratiques observées au sein d'organisations policières ayant fait le choix de son implantation. La structure du *Guide* permettra au lecteur une appropriation des éléments essentiels et leur adaptation à l'environnement auquel ils sont destinés, à la faveur d'exercices d'autodiagnostic. Cette structure, inspirée de l'approche par compétences, offre les meilleures perspectives de transfert des expériences vécues par les auteurs vers le lecteur.

Quand la police de proximité s'impose comme une alternative crédible aux attentes et aux besoins de sécurité d'une population, de nombreuses questions sont soulevées sur la manière d'y arriver. Il peut être tentant d'adopter des approches éprouvées ailleurs et de laisser la police s'occuper seule du changement. Malheureusement, le passé nous enseigne que cette approche achoppe souvent sur la résistance du monde policier et sur le manque d'implication de la société. L'expérience laisse alors souvent place à une coquille vide, une police démobilisée et une population désillusionnée. L'implantation d'une telle

1. Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
2. Garland, D. (2001). *The Culture of Control*. Oxford: Oxford University Press.
3. Reiss, A. (1971). *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press.
4. Skolnick, J.H., et D.H. Bayley (1988). *Community Policing: Issues and Practices Around the World*. Washington DC: National Institute of Justice (NIJ); Wisler, D., et I.D. Onwudiwe (2009). *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives*. Boca Raton: CRC Press.

approche demande qu'un soin particulier soit apporté à la stratégie et au suivi tant administratif que politique⁵. Plusieurs chantiers doivent être mis en place et coordonnés de manière à permettre à la police de proximité de prendre racine, de grandir et de porter des fruits. Sans un accompagnement adéquat, l'important investissement en ressources humaines que suppose l'implantation de la police de proximité risque de se perdre, et tous les efforts de restauration du lien de confiance entre la police et la population peuvent s'avérer vains. De la formation des policiers à celle des gestionnaires, de l'engagement des citoyens aux mesures de contrôle de l'efficacité des réformes administratives, la démarche d'implantation de la police de proximité réclame un cycle de gestion rigoureux, planifié et méthodique.

Devant l'ampleur du défi, il peut être tentant de miser sur une politique de sécurité centrée sur le seul maintien de l'ordre public. Cette stratégie produit parfois des résultats visibles et à effet immédiat; arrestations, perquisitions, contrôle de foule, etc. Toutefois, derrière cette apparente efficacité, se cachent d'importantes fragilités et un risque élevé d'abus de pouvoir. Cet état de fait, Sir Robert Peel, le précurseur de la police démocratique anglo-saxonne, l'a bien énoncé en 1829 dans ses principes de police : « Le critère d'efficacité de la police est l'absence de crime et de trouble, non pas l'action policière manifeste à cet égard. »

Depuis 1829, le monde a connu de profonds changements qui ont transformé les paradigmes sur lesquels étaient fondés les mécanismes de maintien de l'ordre social. Le sentiment de sécurité a fait place à l'obsession de sécurité. Les grands ensembles économiques ont permis une mobilité plus grande des personnes, des biens et de la criminalité. Le spectre de l'exclusion sociale et l'extrémisme sont plus présents que jamais. Le contrôle de l'information est devenu plus difficile en raison de la diversité et de l'étendue des réseaux sociaux qui posent de nouveaux défis technologiques en matière de sécurité. Le monde a changé, et l'organisation policière doit être souple et flexible pour s'adapter, voire se réinventer devant les nouveaux enjeux de la sécurité. Parmi eux, on trouve :

- Le renforcement de l'État de droit;
- Les obligations issues des traités internationaux;
- La légitimité de l'institution policière;
- Le respect des droits de l'homme, et plus particulièrement ceux des femmes et des enfants;
- La stabilité sociale;
- Le renforcement de l'économie par l'instauration d'un climat de sécurité favorable aux investissements;
- L'augmentation du sentiment de sécurité;
- La réduction de la criminalité;
- La valorisation du rôle social du policier.

Aujourd'hui plus que jamais, les sociétés ont besoin d'institutions qui inspirent confiance et qui portent en elles la préoccupation d'assurer la légitimité autant que la légalité de leurs actions. Au moment où les États cherchent à contrer la criminalité transfrontalière, le trafic d'êtres humains, la cybercriminalité, la radicalisation et le terrorisme, il semble indispensable que l'institution policière soit en mesure de déployer un modèle de prestation de services qui mise sur la proximité avec la population dont elle assure la sécurité. C'est le modèle de police qui offre les meilleures perspectives d'efficacité, de respect des droits de l'homme, d'intervention précoce sur les causes de l'insécurité et de conformité aux traités internationaux. En favorisant une meilleure connaissance de l'autre, la police de proximité permet d'éviter le piège du profilage, de la marginalisation et de la perte de légitimité qui en découle.

5. Wood, R.L., M. Davis et A. Rouse (2004). Diving Into Quicksand: Program Implementation and Police Subcultures. In W. Skogan (Ed.), *Community Policing: Can It Work?* Belmont: Wadsworth Publishing.



2. OBJECTIFS ET CONTENU DU GUIDE

L'objectif principal du *Guide* est de pourvoir aux besoins d'information des praticiens et des acteurs engagés dans la réflexion, la planification, l'implantation ou le suivi de la police de proximité, qu'ils soient policiers, élus, administrateurs ou citoyens. Le *Guide* s'adresse aux personnes intéressées ou engagées dans la gestion du changement d'une organisation policière traditionnellement orientée vers la sécurisation de l'État et vers le respect des normes.

Au terme de sa consultation, le lecteur disposera des connaissances utiles pour remplir son mandat, quelle que soit l'étape à laquelle il intervient. Il aura été informé des conditions préliminaires à la mise en place du modèle et, grâce aux exercices proposés, il aura déjà évalué la prévalence de ces facteurs dans son environnement. Aidé par les expériences et les meilleures pratiques partagées par des praticiens de tous horizons, le lecteur sera en mesure de transposer ces éléments en actions concrètes visant à préparer le terrain et d'amorcer les phases d'implantation formulées dans le *Guide*.

Chaque nouvelle section porte sur des sujets qui visent à faciliter l'assimilation des concepts. Nous proposons une démarche d'acquisition et de transfert des connaissances et des expériences en matière de police de proximité. Plusieurs exercices permettent d'appliquer concrètement la nouvelle information de manière à construire un modèle cohérent avec l'environnement auquel il est destiné. Inspirés par l'approche par compétences, nous plaçons le lecteur comme un agent de changement dans son environnement social et culturel.

Cela étant dit, l'expérience démontre l'existence de constantes dans le processus qui mène à la police de proximité. Que l'on soit en phase préliminaire ou en pleine implantation, ces éléments constituent un fil conducteur qui permet de tracer l'itinéraire et de le contrôler tout au long de la mise en œuvre. Nous avons organisé les chapitres du *Guide* selon l'ordre dans lequel se présentent généralement les étapes du cheminement. Ainsi, les sections 3 à 7 du *Guide* se présentent comme autant d'étapes à maîtriser pour arriver à destination, soit un modèle de police de proximité efficace qui s'harmonise avec son environnement.

Bien qu'il soit tentant de passer rapidement sur les étapes préparatoires, souvent considérées comme théoriques, pour se lancer rapidement dans le « concret », nous encourageons fortement le lecteur à se familiariser avec les définitions et les concepts qui sous-tendent la police de proximité (section 3). D'ailleurs, de manière à consolider ses connaissances, nous proposons au lecteur des exercices et des questionnaires synthèses qui visent à mettre ces apprentissages en pratique en les appliquant à son environnement. Il en va de même pour les conditions préalables (section 4) qui conditionnent le rythme du changement et même son aboutissement.

Ainsi informé, le lecteur passera à la planification de l'implantation (section 5) qui lui permettra d'ébaucher une stratégie réaliste tenant compte du diagnostic posé dans les sections précédentes, ainsi que des perspectives et des contraintes en présence. Le *Guide* propose d'ailleurs un modèle de planification à remplir par le lecteur afin d'amorcer sa réflexion sur les actions à mener dans le cadre de l'implantation.

En plus d'une bibliographie sélective d'ouvrages francophones, nous proposons en bas de page des lectures complémentaires et des sites Web qui fournissent d'autres exemples et des outils facilitant la tâche des mandataires.

Au terme de sa consultation, le lecteur disposera d'un ensemble de connaissances théoriques et pratiques pertinentes, d'un autodiagnostic sur les conditions d'implantation, d'exemples concrets des meilleures pratiques réalisées par des praticiens et d'une amorce de planification. Il aura en main les informations de base essentielles pour s'engager dans son mandat avec confiance et compétence.



3. POLICE DE PROXIMITÉ : CONCEPTS FONDATEURS ET DÉFINITIONS

Cette section vise à démontrer que la police de proximité fonde ses actions sur des concepts scientifiques ancrés dans les champs de la sociologie, de la criminologie, de la psychologie sociale, des sciences de l'administration et d'autres disciplines. Ainsi, nous offrons une approche conceptuelle de la police de proximité tout en intégrant les pratiques préconisées par ce modèle de police.

Depuis quelques décennies, partout dans le monde, de nombreuses organisations policières ont expérimenté une nouvelle approche du travail des policiers, particulièrement ceux qui entrent quotidiennement en contact avec les citoyens. Plusieurs termes qualifient ce virage organisationnel, notamment « police communautaire », « police citoyenne », « police restauratrice », etc. S'il existe quelques distinctions entre chacune de ces initiatives, on y constate un consensus sur l'idée de se rapprocher des citoyens de manière à regagner leur confiance et à mieux répondre à leurs besoins ainsi qu'à leurs attentes.

Implanter une nouvelle approche sur les façons d'être et de faire de la police dans la société nécessite beaucoup de temps, de communication, d'énergie, de stratégies, de ressources et de persévérance. Bien sûr, l'inévitable résistance au changement se manifeste par diverses manœuvres d'opposition. Dans les faits, la police de proximité transforme progressivement le travail des policiers en des missions qui se caractérisent éventuellement par une formation orientée vers des connaissances pratiques, une grande autonomie quant aux méthodes de travail, une responsabilité morale et juridique, une organisation collective robuste, une prise en charge du code de déontologie, une formation initiale de niveau universitaire, une solide formation continue et la mise en place de standards professionnels⁶. Dans plusieurs pays, on exige déjà une formation universitaire pour occuper des fonctions spécialisées et des postes de dirigeants. Il est devenu souhaitable que la fonction de policier évolue vers un statut de professionnel de la sécurité publique capable de relever les

défis posés par la complexité des enjeux socioéconomiques et sociopolitiques présents dans nos sociétés. Voici donc les principaux concepts et les définitions nécessaires à l'implantation de la police de proximité.

3.1 LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN TANT QUE BIEN COLLECTIF

Ce premier concept implique l'idée que le respect de la loi et des règlements concerne directement les citoyens, les policiers n'étant que leurs mandataires. Il appartient à tous les citoyens de se comporter de manière respectueuse des normes adoptées par la majorité et de manifester leur désapprobation lorsque le comportement d'autrui dépasse nettement le seuil de tolérance admis collectivement. Cette partie du contrôle social assure le niveau de cohésion permettant d'établir un ensemble de règles reconnues collectivement et de faciliter la gouvernance de l'État. De manière plus explicite, la surveillance du territoire par les patrouilles policières fait partie des stratégies de contrôle social formel. Dans ce contexte, la police se voit confier le mandat de sanctionner le comportement dérogatoire de certains individus en procédant à leur arrestation ainsi qu'en utilisant un niveau de force raisonnable, si nécessaire. Si l'individu est reconnu coupable d'avoir commis un délit en vertu des règles et des procédures pénales en vigueur, il recevra une sanction dite proportionnelle au crime commis. Dans une société démocratique, ce processus de régulation sociale se veut transparent et ouvert au contrôle des acteurs du système de justice (par exemple, un procureur, un avocat de la défense, un juge et des membres d'un jury).

Le contrôle social constitue l'ensemble des moyens dont dispose une société, une collectivité, pour amener ses membres à adopter des conduites conformes aux règles prescrites, aux modèles établis, afin d'assurer le maintien de la cohésion sociale. Le contrôle social peut être formel et informel⁷ :

6. Guzman, M.C., A.M. Das et D.K. Das (2013). *The Evolution of Policing: Worldwide Innovations and Insights*. Boca Raton: CRC Press.

7. De Valkeneer, C., et V. Francis (2007). *Manuel de sociologies policières*. Bruxelles : Larcier.

- **Formel** : Processus par lequel des groupes sociaux et des institutions telles que la police régulent les activités sociales afin d'assurer le maintien des règles et de prévenir les comportements déviants. Dans le cas de la police, les sanctions correspondantes sont de nature civile ou judiciaire (dommages et intérêts, travail d'intérêt général, peine de prison, etc.);
- **Informel** : Processus qui s'exerce de manière continue au cours des interactions sociales de la vie quotidienne. Chaque individu contribue consciemment ou inconsciemment à réguler son comportement social et celui d'autrui. Les sanctions, positives ou négatives, peuvent prendre dans ce cas la forme d'approbations (sourires) ou de désapprobations proportionnelles à l'importance de la transgression.

La police traditionnelle utilise surtout le contrôle social formel pour que la loi soit respectée. La police de proximité ajoute le contrôle social informel de diverses manières. À titre d'exemple, la police renseigne les citoyens sur le comportement sécuritaire à adopter en certaines situations. L'incitation faite aux citoyens à occuper un parc fréquenté par des délinquants procurera un effet dissuasif auprès de ces derniers. Il est important de reconnaître que le contrôle social fait partie intégrante du rôle de la police dans une société démocratique et qu'il procure une multitude de possibilités d'interventions qui se veulent plus proactives que réactives.

La police de proximité préconise une plus grande utilisation de l'aspect ouvert et transparent du contrôle social. Plus particulièrement, cette approche vise une plus grande interaction avec les citoyens, intégrant ainsi une compréhension commune des enjeux sécuritaires auxquels une communauté fait face ainsi que des stratégies de contrôle social dites positives. L'idée générale consiste donc à faire prendre conscience à la population qu'elle est partie prenante à sa propre sécurité. La police de proximité tend ainsi à mettre en place une co-production de sécurité entre la population et sa police. Dans ce contexte, la police tente d'établir un consensus qui consiste à favoriser et à promouvoir les comportements sécuritaires dans le but de diminuer les facteurs de risque ou d'augmenter les facteurs de protection. Les facteurs de risque, tels que la consommation de psychotropes, peuvent accroître l'incidence de la criminalité, de la victimisation ou de la crainte de la criminalité dans une collectivité. Les facteurs de protection, tels que la transmission d'habiletés sociales, réfèrent aux influences positives qui améliorent la vie des personnes ou la sécurité au sein de la collectivité. Ils diminuent le risque que des personnes commettent un crime ou deviennent des victimes. En mettant à profit les facteurs de protection existants, on assure une plus grande résilience des personnes et des collectivités à l'égard des facteurs de risque.

Exercice d'autodiagnostic 1

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

Cette approche peut donner lieu à de multiples interventions citoyennes encadrées par des professionnels de la sécurité publique. En voici un exemple.

CAS PRATIQUE 1 – CONTRÔLE SOCIAL INFORMEL À LAVAL (QUÉBEC), CANADA

Utilisant une route secondaire pour rejoindre une autoroute, les véhicules circulaient à une vitesse excessive sur des rues résidentielles, ce qui constituait une situation inquiétante pour les résidents. Préconisant une nouvelle approche, un policier invita les résidents à manifester leur mécontentement directement aux automobilistes. La semaine suivante, le policier en question a mis en place un barrage routier afin de donner au porte-parole des résidents une occasion de communiquer aux automobilistes les craintes de la communauté à l'égard des excès de vitesse et de demander leur collaboration quant aux respects des règles de sécurité routière.

Dès le lendemain, la vitesse moyenne est devenue acceptable, car les conducteurs se sentaient observés par les résidents. Cette solution a eu des conséquences durables et des effets positifs tant pour les résidents que pour les automobilistes.

Source : Centre de service en sécurité publique (CSSP) Laval-Ouest, Laval, Québec, Canada

3.2 LA POLICE EN TANT QU'ACTEUR ESSENTIEL DANS UNE DÉMOCRATIE

Le terme « police » désigne de manière générale l'activité consistant à assurer la sécurité des personnes, des biens et à maintenir l'ordre public en faisant appliquer la loi. Pour ce faire, le gouvernement met en place diverses stratégies de prévention de la criminalité et de renforcement des comportements sécuritaires⁸. Il faut entendre par ces termes les règles et les normes formelles d'un code établi dans un pays. Ainsi, toute organisation policière agissant au sein d'un espace déterminé demande à être analysée selon trois caractéristiques majeures :

1. Selon l'histoire politique du cadre national centralisé ou décentralisé au sein de laquelle elle s'enracine;
2. En tant qu'institution soumise aux multiples contrôles d'autres instances (politiques, judiciaires, citoyennes et pairs);
3. En tant qu'organisation administrative, civile ou militaire qui accomplit différents mandats ou missions selon des modalités d'action qui lui sont propres.

Ces trois caractéristiques clés justifient en quelque sorte la raison selon laquelle un modèle d'organisation policière présent dans un pays ne peut pas être reproduit de manière systématique dans un autre. Ces trois caractéristiques diffèrent selon les particularismes culturels propres à chaque pays. Ainsi, pour comprendre le rôle de la police dans une société démocratique, il faut connaître le fonctionnement et le fondement d'un régime politique démocratique.

3.2.1 La démocratie

La démocratie réfère à une souveraineté du peuple qui inclut des activités collectives d'expression politique telles que les débats des assemblées législatives et les manifestations des groupes de pression qui tentent d'influencer les décisions gouvernementales⁹. La démocratie renvoie également à la conviction que les libertés de pensée, de croyance, d'opinion, de réunion et d'expression sont des droits fondamentaux

qu'un État se doit de garantir et de respecter. Il est également reconnu que l'État peut parfois limiter ces droits afin de maintenir la cohésion sociale ou de respecter les communautés minoritaires. En fait, pour définir complètement la démocratie, il faut s'interroger sur un très grand nombre de principes, de valeurs et de pratiques. On reconnaît généralement qu'un pays fonctionne selon un modèle démocratique par l'observation de cinq caractéristiques¹⁰ :

1. Le choix du gouvernement par des élections libres réalisées dans les conditions de liberté de candidature, de suffrage et de scrutin;
2. L'exercice du pouvoir gouvernemental par la majorité élue;
3. L'obligation pour la majorité élue de respecter l'opposition;
4. Le principe de constitutionnalisme;
5. La garantie des droits fondamentaux et le respect de l'État de droit.

La démocratie devient une culture politique lorsque la majorité des citoyens partagent et désirent protéger un certain nombre de valeurs, dont la liberté et l'égalité. La pérennité de cette culture est maintenue grâce à l'existence d'institutions politiques et juridiques qui est caractérisée par une longévité dans l'histoire du pays. L'institution policière joue ainsi un rôle fondamental dans la conception et le fonctionnement de la démocratie d'un pays. Le rôle de l'institution policière est relativement complexe, car les policiers ont l'obligation de faire preuve de neutralité et de discrétion sur leurs convictions politiques en dépit de la tutelle administrative et politique dont ils relèvent. Il appartient ainsi aux policiers d'enquêter sur les hommes et femmes politiques accusés d'avoir commis un crime. Il est dès lors nécessaire pour l'État de recruter des policiers qui feront preuve d'une éthique professionnelle et personnelle irréprochable et d'une volonté d'instaurer des normes professionnelles reconnues.

8. Brodeur, J.-P., et D. Monjardet (2003). *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Paris : IHESI/Documentation française.

9. Hermet, G., B. Badie, P. Birnbaum et P. Braud (2015). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* (8^e éd.). Paris : Armand Colin.

10. Mercier, B., et A. Duhamel (2000). *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*. Québec : Directeur général des élections, Bibliothèque nationale du Canada, p. 17.

L'annexe C présente le texte de la Déclaration universelle sur la démocratie¹¹, laquelle a été adoptée en 1997 par 166 parlements membres de l'Union interparlementaire, un organisme qui travaille en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations Unies.

3.2.2 Les principes d'une police démocratique¹²

Le *Rapport mondial sur le développement humain 2002 – Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*¹³ énonce les principes essentiels d'une organisation policière démocratique :

- « Les questions de sécurité essentielles doivent être du ressort des élus politiques.
- Les organisations chargées de la sécurité doivent agir conformément au droit international et constitutionnel, ainsi que dans le respect des droits de l'homme.
- Les informations relatives à la planification des mesures de sécurité et aux moyens qui lui sont alloués doivent être facilement accessibles, tant au sein des pouvoirs publics qu'à l'opinion. La sécurité doit suivre une approche globale et disciplinée. Les forces de sécurité doivent donc se soumettre aux mêmes principes de gestion publique que les autres pans du gouvernement, sous réserve d'ajustements mineurs pour garantir la confidentialité nécessaire à la sécurité nationale. [...]
- Les autorités civiles doivent être en mesure d'exercer un contrôle politique sur les opérations et le financement des forces de sécurité.
- La société civile doit avoir les moyens et la capacité de surveiller les forces de sécurité et d'apporter une contribution constructive au débat politique sur la sécurité.
- Le personnel chargé de la sécurité doit être formé à agir avec professionnalisme. Il doit refléter la diversité de la société, notamment en accueillant des femmes et des minorités. »

11. Voir www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm

12. Pour plus de détails, voir le document *Standards internationaux relatifs aux forces de police – Guide pour une police démocratique* au www.osce.org/fr/secretariat/109903

13. Voir la page 90 de ce document au hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_fr.pdf

En appliquant ces principes, l'organisation policière participe à la vie démocratique et constitue un exemple concret de sa vitalité.

Exercice d'autodiagnostic 2

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

3.3 LA CULTURE ORGANISATIONNELLE DE LA POLICE

Selon Meier¹⁴, la culture organisationnelle est caractérisée par de nombreux attributs tels que : 1) l'histoire de l'entreprise et les dirigeants qui l'ont marquée; 2) les rites; 3) le contexte culturel local ou national; 4) les symboles; 5) la structure du pouvoir (centralisé ou décentralisé); 6) les héros; 7) le système de valeurs; 8) les croyances collectives; 9) les mythes; 10) la tenue vestimentaire; 11) le langage et l'expression; 12) les méthodes de travail. La culture de l'entreprise est un élément important qui la distingue des autres organisations, notamment dans son apparence et, surtout, dans ses façons de gérer les situations courantes comme définir un standard d'efficacité ou résoudre des problèmes.

Au sein de la police, la culture policière n'est pas monolithique et laisse plutôt place à plusieurs types de connaissances et de métiers en lien avec son organisation par directions spécialisées. La littérature sur le sujet montre que les groupes professionnels tels que la police judiciaire (enquête criminelle), la police administrative (patrouille) ou encore les gestionnaires de la police possèdent leurs propres traits culturels et leurs propres mécanismes de résistance au changement¹⁵. De plus, la police possède également plusieurs attributs empruntés au domaine militaire. Il n'y a qu'à penser aux grades (sergent, major, capitaine, commandant) et aux cérémonies de décoration pour actes de courage et de dévouement. Par contre, cette similarité avec le domaine militaire ne semble pas s'appliquer à l'éthos de la profession (un suspect n'est pas un ennemi) et au continuum de l'utilisation de la force, qui est fortement développé dans les forces militaires¹⁶.

14. Meier, O. (2013). *Management interculturel* (5^e)

15. Monjardet, D. (1994). La culture professionnelle des policiers. *Revue française de sociologie*, 35(3): 393-411.

16. Brodeur, J.-P. (2000). Force policière et force militaire. *Éthique publique*, 2(1): 157-166.

Il existe de nombreuses études qui se sont intéressées à la culture policière. Selon Loubet del Bayle :

« [...] un certain nombre d'auteurs s'accordent pour considérer que les caractéristiques du travail policier et des institutions policières prédisposent particulièrement la police à générer une subculture de ce type au sein de la société globale. Ils notent ainsi que les policiers manifestent un degré particulièrement élevé de solidarité professionnelle, liée notamment aux risques physiques et moraux que ce métier implique. Cet esprit de corps, les spécificités de leur statut et la nature du travail policier sont aussi des facteurs d'isolement par rapport à la société. Il n'est pas rare en outre que les policiers se fréquentent entre eux, se distraient entre eux, éventuellement se marient entre eux. Tout cela favorise un certain particularisme dans la manière de poser les problèmes et de les résoudre, qui tend à générer des comportements spécifiques de la police et des policiers, lesquels constituent autant d'éléments favorables à l'autonomisation de la police par rapport à son environnement¹⁷. »

Toutefois, un changement de la culture policière, telles une réduction de l'autonomie par rapport à l'environnement et une augmentation du rapprochement avec les citoyens, peut recéler les germes d'un risque éthique. La corruption policière n'est pas une légende, et il faut prendre les mesures nécessaires pour la prévenir. D'autre part, le rapprochement entre la police et la population doit s'effectuer avec tous les membres de la société; il s'agit là d'une question de justice sociale. La supervision directe des activités de rapprochement de la police avec la population par des officiers compétents peut constituer un moyen de limiter les débordements.

Exercice d'autodiagnostic 3

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

17. Loubet del Bayle, J.-L. (1992). *La police. Approche socio-politique*. Paris : Montchrestien, p. 98.

3.4 LA GOUVERNANCE POLICIÈRE D'HIER À AUJOURD'HUI

En dépit du fait que les organisations policières possèdent des traits culturels différents, chacune fonctionne de manière similaire, ayant adopté les principes du paradigme de l'école classique de gestion¹⁸. Les principes clés¹⁹ de l'école classique de gestion sont les suivants : 1) unité de commandement; 2) hiérarchie; 3) nombre d'employés sous le contrôle d'une même personne; 4) gestionnaires-conseils et gestionnaires d'exploitation; 5) initiative; 6) division du travail; 7) autorité et responsabilité; 8) centralisation de l'autorité; 9) discipline; 10) subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général; 11) équité; 12) stabilité du personnel; 13) union du personnel. Selon ces principes, la structure organisationnelle fonctionne grâce à un modèle basé sur l'autorité et la responsabilité attribuée à chaque poste. Ce modèle demeure fort efficace dans les situations suivantes : 1) la tâche à exécuter est simple; 2) la stabilité de l'environnement atteint un niveau garantissant que les produits fabriqués ou les services offerts seront appropriés; 3) on veut fabriquer exactement le même produit pendant longtemps; 4) la précision est un critère important; 5) les éléments humains sont obéissants et se comportent comme prévu.

Cependant, les principes de l'école classique de gestion comportent aussi plusieurs limites conceptuelles et pratiques²⁰, dont : 1) la difficulté à s'adapter aux circonstances; 2) la création d'une bureaucratie rigide; 3) une organisation dans laquelle les jeux de pouvoir ont préséance sur les objectifs; 5) des effets déshumanisants sur les employés situés au bas de l'échelle; 6) une limitation du développement du potentiel des travailleurs; 7) un déplacement des buts de l'organisation; 8) une préséance des intérêts des travailleurs sur ceux des clients; 9) une apathie envers le public; 10) une rigidité opérationnelle; 11) une faible capacité à traiter les cas non prévus par la planification; 12) une forte résistance aux changements.

18. Un paradigme est une représentation du monde, une manière de voir les choses, un modèle cohérent de vision du monde qui repose sur une base définie. C'est une forme de rail de la pensée dont les lois ne doivent pas être confondues avec celles d'un autre paradigme et qui, le cas échéant, peuvent aussi faire obstacle à l'introduction de nouvelles solutions mieux adaptées. Le paradigme au sens collectif est un système de représentations largement accepté dans un domaine particulier. Cela étant dit, les paradigmes tendent à différer selon les groupes sociaux et à changer dans le temps en fonction de l'évolution des connaissances.

19. Morgan, G. (1989). *Images de l'organisation*. Québec : Presses de l'Université Laval/Eska, p. 18.

20. *Ibid.*, p. 28.

Les années 1950 ont été marquées par de nombreux scandales affectant la crédibilité et la légitimité des organisations policières dans le monde occidental. De profondes réformes ont été amorcées afin de répondre aux critiques à l'égard des performances et de la qualité de la prestation de services. Parmi les projets de réforme, celui proposé par la police de Chicago est rapidement devenu populaire aux États-Unis. Les principes sous-jacents à cette réforme sont de plusieurs ordres : 1) une police apolitique; 2) une organisation solidaire; 3) une discipline forte; 4) un usage efficace du personnel et de la technologie; 5) des normes élevées d'embauche et de formation; 6) des procédures opérationnelles uniformes; 7) un temps de réponse court; 8) un usage efficient du temps de travail; 9) une bureaucratie légère; 10) des infrastructures modernes; 11) la centralisation du pouvoir sur le chef; 12) une définition claire des responsabilités²¹.

Cependant, l'effet de ces réformes a rapidement été remis en question après qu'une série d'études évaluatives²² ont démontré que les nouvelles stratégies déployées par la police (patrouilles aléatoires) n'étaient pas plus efficaces que les stratégies traditionnelles (réponses aux appels des citoyens). De plus, l'augmentation de la criminalité entre 1960 et 1980 a également donné l'impression que la police demeurait impuissante à combattre le crime. Afin de répondre à ce constat, plusieurs approches ont été développées, notamment la conceptualisation d'un nouveau paradigme administratif axé sur la gestion rigoureuse, la performance organisationnelle, l'organisation apprenante, l'organisation innovante et l'excellence dans la fonction de police²³. Nous proposons donc d'explorer les caractéristiques propres à ce paradigme administratif.

21. Cohen, G., et R.W. Taylor (2014). *Wilson, O. W. The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. 1-5.

22. Kelling, G.L., T. Pate, D. Dieckman et C.E. Brown (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington DC: Police Foundation.

23. Voir www.police.be/fed/fr/a-propos/police-integree/police-dexcellence

3.4.1 Une gouvernance démocratique

Au cours des trente dernières années, le management reposant sur une centralisation de l'autorité est devenu désuet et a été progressivement remplacé par une approche fondée sur quatre principes fondamentaux d'une « bonne gouvernance²⁴ » :

1. La responsabilité;
2. La transparence;
3. L'État de droit;
4. La participation.

La « bonne gouvernance » a pour objectif de rendre l'action publique plus efficace et alignée avec l'intérêt général. Elle est censée rendre les sociétés plus harmonieuses ou gouvernables et revêt un niveau de légitimité publique plus élevé. L'organisation policière doit maintenant aligner ses priorités d'intervention avec les principes d'une gouvernance démocratique. Par conséquent, la police tend à développer des stratégies d'intervention avec l'aide de ses partenaires afin d'assurer une coordination avec l'ensemble des agences de contrôle social. De plus, l'exigence de transparence permet aux citoyens d'apprécier l'offre de sécurité assurée par la police, de l'examiner et d'en comprendre les différents enjeux.

Les organisations policières familiarisées avec les principes de la police de proximité travaillent en partenariat avec les citoyens pour rédiger un plan de sécurité et établir les objectifs prioritaires à atteindre. Les comités locaux de sécurité, les comités de citoyens, les comités d'action des citoyens et les partenariats locaux de prévention de la délinquance font désormais partie de la liste des différentes enceintes chargées de la bonne gouvernance, et leur rôle varie d'une organisation à l'autre.

Exercice d'autodiagnostic 4

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

3.4.2 L'agilité organisationnelle

L'agilité organisationnelle réfère à la capacité d'adaptation permanente de l'organisation en réponse à un environnement caractérisé par la complexité, la turbulence et l'incertitude. Les principes fondamentaux²⁵ d'agilité en gestion sont les suivants :

24. Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue d'administration publique*, 1(105-106): 203-217.

25. Voir <http://mbagile.com/management-agile>

- **L'anticipation**²⁶ offre aux organisations évoluant dans des environnements turbulents la capacité de prévoir les risques de leur environnement et les conséquences de leurs décisions. Le développement d'une capacité d'anticipation se traduit souvent par l'établissement des mécanismes de veille. En ce qui concerne la police de proximité, il existe des dispositifs de vigilance et de prévention de la délinquance tels les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en France.
- **La quête de satisfaction**²⁷ permet de valoriser les points forts de l'entreprise, de sensibiliser les collaborateurs aux attentes des clients et d'alimenter un système de veille sur les événements qui affectent la qualité de l'offre de sécurité proposée. Il existe plusieurs mécanismes et outils visant à mesurer le niveau de satisfaction des populations clientèles, notamment les sondages de satisfaction tel celui utilisé par la police de Perpignan (Languedoc-Roussillon, France). À cet égard, Jean-François Scofoni, directeur de la sécurité publique de Perpignan, déclarait : « La population est exigeante, elle a forcément des attentes qui sont au-delà de ce que nous pouvons peut-être offrir dans certains domaines. Toute l'idée, c'est d'en mesurer la réalité et de nous adapter pour progresser²⁸. »
- **L'innovation permanente**²⁹ réfère à un processus continu visant le renouvellement des pratiques et des savoirs afin d'améliorer de manière constante la qualité des services offerts et l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation. Ce principe, permet de répondre plus efficacement aux tendances émergentes de la criminalité ainsi qu'aux attentes grandissantes des citoyens.

Exercice d'autodiagnostic 5

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

26. Boumrar, J. (2010). La crise : levier stratégique d'apprentissage organisationnel. *Vie & sciences de l'entreprise*, 3(185-186): 13-26.

27. Meyer, M. (2012). Voir et être vu. L'image de la police entre professionnels, médias et publics. *Questions pénales*, 25(5): 1-4.

28. Voir www.franceinfo.fr/actu/societe/article/perpignan-un-sondage-pour-evaluer-les-policiers-280935

29. Weisburd, D., et A.A. Braga (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

3.5 LA LÉGITIMITÉ DE L'ORGANISATION POLICIÈRE ET DE SES MEMBRES

Le concept de la légitimité de la police fait référence à un ensemble d'activités policières qui s'effectue avec le consentement, la coopération et le soutien de la population. De plus, la légitimité de la police se base sur la confiance de la population qui, à son tour, est influencée par l'efficacité des stratégies de sécurité déployées ainsi que par les comportements des policiers au moment des interventions. En d'autres termes, les citoyens évaluent l'action policière comme étant légitime si son intervention est justifiée et respectueuse des libertés civiles³⁰. L'intervention policière, pour être légitime, doit réunir cinq qualités. Elle doit :

1. répondre à un besoin ressenti par la communauté;
2. reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus;
3. être équitable;
4. être exercée efficacement par des fonctionnaires responsables et dignes de confiance;
5. appliquer le principe de la moindre contrainte.

En revanche, la légitimité policière peut être altérée de manière importante lorsque les stratégies de sécurité se concentrent principalement sur la lutte aux criminels plutôt que sur la réponse aux besoins des citoyens. De plus, la montée de la petite délinquance, du sentiment d'insécurité, des incivilités et du désordre public nourrit l'idée que la police est impuissante devant certains types de délinquance. Devant ces difficultés de légitimation, les policiers sont susceptibles de se réfugier derrière des mécanismes collectifs de défense tels qu'un sens moral qualifiant leur travail comme étant une lutte, voire une guerre contre le crime. Or, le travail quotidien de la police consiste en de nombreuses interventions concernant des troubles mineurs à l'ordre public, des différends familiaux ou entre voisins, des incivilités ainsi que des problèmes sociaux liés à la précarité et à l'exclusion sociale. Une rupture entre la réalité de l'environnement social, le sens moral de la police et les besoins de la population peut générer une profonde crise de légitimité de la police.

30. Mawby, R. (2013). *Policing Images*. New York: Routledge.

Le travail en partenariat avec les citoyens et les organisations du milieu de vie permet d'éviter ce type de rupture. De plus, l'environnement dans lequel l'organisation exerce ses activités et auquel elle a besoin de démontrer sa cohérence doit être clairement établi, et ses caractéristiques en matière de valeurs et d'intérêts, précisément déterminées. Ainsi, une organisation est considérée comme légitime si ses moyens et ses fins apparaissent conformes aux normes sociales, aux valeurs et aux attentes de la société. La gestion de la légitimité doit être dynamique, car les valeurs et les attentes sociales sont évolutives et souvent contradictoires.

En effet, les citoyens attendent de la police une assistance et une protection, tout en rejetant l'idée d'être l'objet d'un contrôle. D'autre part, les policiers attendent le soutien et le respect de la part de la population, tout en étant amenés, par habitude et expérience professionnelle, à se méfier des citoyens. Cette méfiance réciproque fait partie du dilemme que doivent résoudre les dirigeants policiers modernes.

Exercice d'autodiagnostic 6

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

3.6 LA MÉFIANCE POPULAIRE ENVERS L'INSTITUTION POLICIÈRE

Généralement, la méfiance envers l'institution policière se nourrit des expériences vécues par les autres et rapportées par les médias d'information. Si ce sentiment semble déplorable de prime abord, il remplit une fonction fort utile : celle de valider de manière continue la crédibilité de ceux à qui les citoyens ont confié un mandat important. Le sociologue français Louis Quéré³¹ mentionne :

« La légitimité politique des démocraties constitutionnelles modernes repose sur le principe que les normes orientant l'action, les pratiques, les politiques et les prétentions à l'autorité peuvent être contestées par les citoyens, sont ouvertes à leurs propositions et révisions, et doivent être validées par la discussion. »

Comme la police intervient dans un bon nombre d'événements publics, elle est fréquemment l'objet de discussions sur son impartialité, son équité et son intégrité, ainsi que sur l'abstraction de ses préférences, de ses opinions, de ses intérêts. La police doit démontrer que son action est réellement conforme aux faits et à la loi. Lorsqu'un policier commet une faute déontologique, l'institution doit le dénoncer et le sanctionner. La police perd aussi la confiance des citoyens lorsque ses actions principales ne correspondent plus tout à fait avec la raison d'être de l'institution.

La confiance envers l'institution policière se cultive grâce à la qualité du dialogue avec la population, la légitimité de ses interventions, la transparence dans ses actions et l'utilisation du pouvoir qui lui a été délégué par les citoyens. La méfiance se résorbe plus facilement lorsque la police se prête volontairement à l'examen et à l'évaluation de sa mission dans la société. La gestion contemporaine des organisations policières démocratiques inclut l'obligation de se soumettre à des dispositifs de contrôle qui garantissent aux citoyens la loyauté de l'institution policière. À cet égard, il existe généralement des organismes étatiques tels que le Comité P³², en Belgique, qui joue ce rôle. La police de proximité ajoute la mise en place de comités composés de citoyens qui participent à l'établissement des priorités de sécurité et à l'évaluation des résultats au regard des objectifs assignés.

Exercice d'autodiagnostic 7

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

31. Louis Quéré est un sociologue français, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et directeur de l'Institut Marcel-Mauss. Ses recherches portent surtout sur la sociologie de l'action, la question régionale et l'épistémologie des sciences sociales. En 2005, sur le site cairn.info, il a publié un texte intitulé *Les « dispositifs de confiance » dans l'espace public* dans lequel on trouve cette mention à la page 189. Source : www.cairn.info/revue-reseaux-2005-4-p-185.htm

32. Voir www.comitep.be/fr/index.asp?ID=Mission

3.7 LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ OU LA PEUR DU CRIME

Le sentiment de vivre dans un milieu sécuritaire fait partie de la qualité de vie des citoyens et, lorsqu'il diminue, il devient un besoin que la police de proximité cherche à combler. Le slogan « présence familière et rassurante » est utilisé par plusieurs organisations policières du Québec (Canada), de la France, du Maroc et d'ailleurs pour indiquer cette préoccupation relative au sentiment d'insécurité exprimé par la population.

Selon Widmer et ses collaborateurs (2004)³³, le sentiment d'insécurité est donc une crainte diffuse basée sur la criminalité, les incivilités, les actes d'intimidation et de violence dans les espaces publics. Le sentiment d'insécurité dans un lieu public se détermine par une évaluation personnelle du risque. Ce processus d'autoévaluation du risque permet aux personnes, à la suite d'un indice alarmant, d'analyser un espace public urbain avec un certain sens de préservation. Cette évaluation personnelle du risque s'effectue grâce à un schème (*pattern*) d'organisation de l'information sur l'environnement externe composé de trois pôles : 1) les générateurs microsociaux de l'insécurité, la disponibilité de l'aide et la présence de témoins; 2) les caractéristiques du milieu bâti; 3) les variables personnelles de même que le contexte macrosociologique. L'évaluation personnelle du risque permet de reconnaître les facteurs de risque, mais aussi les facteurs de protection dans l'environnement physique et social, comme l'aide disponible, et de les mobiliser pour rétablir la sécurité.

Wilson et Kelling³⁴, auteurs de l'hypothèse « fenêtres brisées

(*broken windows*) », soutiennent qu'il existe un lien direct entre criminalité et sentiment d'insécurité. Ils prétendent que l'insécurité urbaine prédispose aux incivilités physiques et sociales. Ils expliquent leur théorie de la façon suivante : si une incivilité commise dans un secteur donné n'est pas rapidement réprimée, elle risque d'entraîner une baisse du sentiment de sécurité chez la population. Ce sentiment d'insécurité conduit les résidents à se retirer des lieux publics (rues, parcs, places publiques) et de la vie communautaire. L'absence progressive de surveillance et la protection informelle des lieux publics peuvent contribuer à une recrudescence des incivilités (vandalisme, mendicité, délinquance) et, par conséquent, cela affecte à la hausse le taux de criminalité dans ce même secteur.

Toutefois, certaines études démontrent que la seule élimination des incivilités ne permet pas de faire disparaître le sentiment d'insécurité. Les incivilités sont également liées à la nature et à la structure de l'environnement urbain. Ainsi, des espaces publics clos, non visibles depuis la rue, favorisent la concentration des incivilités. Par ailleurs, il semble que pour agir sur le sentiment d'insécurité, les interventions issues du partenariat entre la police et les citoyens sont aussi, sinon plus efficaces que les stratégies policières unilatérales de réduction des incivilités. À titre d'exemple, la cartographie de l'insécurité est un sondage qualitatif mené auprès des résidents d'un secteur afin de permettre de déterminer les lieux estimés dangereux ainsi que les heures durant lesquelles la personne s'y sent à l'aise et en situation d'insécurité. Le résultat de ce sondage qualitatif permet aux responsables de mieux cibler leurs interventions. Le développement de l'informatique permet la mise en place de divers moyens pour cibler les endroits où sont commis le plus fréquemment les crimes et ceux où les citoyens craignent le plus de se retrouver.

Les réponses apportées au renforcement du sentiment de sécurité reposent sur l'augmentation temporaire des patrouilles policières, suivies de la participation des citoyens à l'établissement des lieux inquiétants qui nécessitent des aménagements physiques et des programmes d'entraide. On utilise alors les concepts de prévention de la délinquance par l'aménagement urbain et de programmes de revitalisation

33. Widmer, E., N. Languin, L. Pattaroni, J. Kellerhals et C.-N. Robert (2004). Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance. *Déviante et Société*, 2(28): 141-157.

34. Wilson, J.Q., et G.L. Kelling (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, 249(3): 29-38.

L'hypothèse de la vitre brisée, souvent appelée théorie de la vitre brisée, est une explication statistique mise de l'avant pour établir un lien direct de cause à effet entre le taux de criminalité et le nombre croissant de fenêtres brisées à la suite d'une seule fenêtre brisée que l'on omet de réparer. Ce paradigme, c'est-à-dire cet ensemble de notions et de réalités, se rattache concrètement à la criminologie, et il est même repris en sociologie de la déviance et en sociologie urbaine, voire en sciences sociales en général. Il s'agit d'une analogie voulant que les petites détériorations que subit l'espace public suscitent nécessairement un délabrement plus général des cadres de vie et des situations humaines qui en relèvent. Souvent utilisé par les partisans de la tolérance zéro, ce principe est fondé sur l'exemple d'un édifice dont une vitre brisée n'est pas immédiatement remplacée. Dès lors, toutes les autres seront cassées peu de temps après, car la première laisse entendre que le bâtiment est abandonné, ce qui constitue l'amorce d'un cercle vicieux.

urbaine intégrée (RUI), mieux connue en France sous l'expression « revitalisation des cœurs de ville³⁵ ». Il s'agit d'une approche visant à établir un diagnostic des secteurs défavorisés, puis à déterminer des actions prioritaires et structurantes pour ces milieux. La RUI cherche à améliorer les conditions socioéconomiques des habitants d'un secteur visé, ainsi que l'amélioration des conditions physiques et environnementales de leur milieu de vie, et ce, par des moyens d'intervention ciblés et concertés avec la communauté. L'approche favorise également la consolidation des quartiers du centre-ville ainsi que leur revitalisation. La RUI comporte trois éléments essentiels³⁶ :

1. La mobilisation des citoyens et des partenaires qui établissent conjointement un diagnostic et établissent des pistes d'actions prioritaires;
2. La mise en œuvre de mesures de lutte contre la pauvreté dans ces quartiers;
3. L'amélioration du cadre bâti, dont l'habitation et la réhabilitation des infrastructures qui s'y trouvent ou le développement de nouvelles infrastructures.

D'autres initiatives telles que « Villes-amies des aînés », développées par l'Organisation mondiale de la Santé, peuvent être conduites dans une localité afin d'établir une meilleure cohésion sociale et de réduire le sentiment d'insécurité³⁷. Ce type de programme offre aux services de police une occasion de démontrer concrètement leur empathie envers les citoyens et de faire participer leurs employés au rapprochement avec les citoyens.

Exercice d'autodiagnostic 8

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

35. Voir www.territoires.gouv.fr/le-pnrqad-revitaliser-le-coeur-de-la-ville

36. Sénécal, G., A. Germain et J. Bénard (2002). *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal*. Montréal : Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers.

37. Voir www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/age_friendly_cities_20100628/fr

3.8 LA POLICE DE PROXIMITÉ

Selon Wesley Skogan³⁸, professeur de science politique à la Northwestern University, la police de proximité est une stratégie organisationnelle qui utilise les principes suivants :

- Décentralisation organisationnelle et réorientation des activités de patrouille afin de faciliter une communication bidirectionnelle entre la police et le public;
- Action policière axée sur la résolution des problèmes;
- Policiers attentifs aux demandes des citoyens;
- Appui apporté aux communautés pour résoudre par elles-mêmes les problèmes de délinquance, notamment grâce à un travail réalisé en partenariat avec les structures et organismes présents dans l'environnement immédiat et à des programmes de prévention des crimes et de la délinquance.

De plus, la police de proximité enrichit le travail des policiers et renforce son lien à la population en suscitant leur participation dans la définition et la préservation d'un cadre de vie de qualité. Les policiers ne se concentrent plus uniquement sur la lutte contre la criminalité ou sur la réponse aux appels urgents d'assistance. Ils doivent aussi s'intéresser à la tranquillité publique et à la qualité des services proposés. Il s'agit en quelque sorte de rééquilibrer les priorités entre les aspects traditionnels du travail policier, une démarche centrée sur les causes du crime et des désordres publics, et une communication à double sens avec les citoyens. L'établissement de partenariats avec la population permet aux citoyens de jouer un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de sécurité, constituant ainsi un changement majeur en comparaison avec le modèle traditionnel. Ce rôle social de la police contribue à la légitimité de l'action policière sur le territoire, à l'efficacité des services offerts, à l'amélioration de la qualité des conditions de travail des policiers ainsi qu'à la qualité de vie des citoyens. La proximité avec les citoyens ancre solidement la police dans le territoire dont elle assure la sécurité.

38. Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.

Le modèle de la police de proximité permet d'intégrer dans l'organisation trois principes fondamentaux : l'établissement d'un lien de confiance par le rapprochement avec la population ainsi que le travail en partenariat avec une multitude d'acteurs sociaux. À ces deux premiers principes s'ajoute la prévention de la criminalité et des désordres publics par la résolution de problèmes. Dans le cadre de ce *Guide*, nous considérons que ces trois principes sont associés, et nous les traiterons comme tels dans les paragraphes qui suivent.

3.8.1 Le lien de confiance par le rapprochement avec la population



CAS PRATIQUE 2 – CONCEPT DE « POSTE MOBILE DE GENDARMERIE » MIS EN PLACE PAR LA GENDARMERIE VAUDOISE EN SUISSE

L'insécurité doit notamment se traiter avec une présence policière affirmée, visible, rassurante et dissuasive, de manière ponctuelle ou régulière, dans certains quartiers, certains secteurs particuliers ou certaines zones publiques d'une commune.

Dans la continuité de la réorganisation du corps de la Gendarmerie vaudoise et la nécessité de rendre encore plus visibles nos actions dans le domaine de la police de proximité, le dispositif de la Gendarmerie territoriale est renforcé grâce à un poste mobile de gendarmerie. Celui-ci est aménagé en bureau d'accueil et équipé comme n'importe quel poste de gendarmerie, avec entre autres le matériel informatique et les connexions réseau de la Police cantonale vaudoise nécessaires à l'établissement des différents documents tels que les plaintes pénales, les formulaires pour les objets trouvés et perdus, etc.

L'adhésion à la police de proximité suppose que les responsables politiques organisent l'institution policière de telle sorte que les citoyens puissent être associés à la prise de décisions³⁹. La planification stratégique d'une organisation policière doit donc comprendre des moyens concrets de rapprochement. Les stratégies doivent viser à :

- démontrer une présence policière rassurante et familière;
- développer la confiance des policiers à travailler auprès des citoyens;
- évaluer la capacité de la police à prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens;
- apprécier le niveau de satisfaction des citoyens à l'égard de l'offre de sécurité assurée;
- évaluer localement le sentiment de sécurité ou d'insécurité;
- détecter les meneurs formels et informels susceptibles de travailler en partenariat à la résolution des problèmes récurrents et à la mise en place de mesures de prévention de la criminalité et de la délinquance;
- informer la population sur les services de police offerts, leur accessibilité, leurs résultats et les initiatives locales engagées pour garantir la sécurité.

Les méthodes de rapprochement sont multiples et variées. En voici une courte liste :

- Ouverture de bureaux de police satellites dans diverses circonscriptions;
- Tenue accueillante des policiers;
- Accessibilité à certains services en ligne;
- Mise en place dans les postes et commissariats de police d'un accueil du public;
- Visite commentée du commissariat de police;
- Patrouilles à pied et à vélo;
- Conférences portant sur des sujets d'intérêt, tel le rôle du policier dans une société démocratique;
- Kiosques d'information;
- Tenues d'épreuves sportives au profit d'un organisme de proximité.

39. Monjardet, D. (1999). Réinventer la police urbaine. *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84: 14-22.

CAS PRATIQUE 3 – LES GENDARMES CYCLISTES DE LA GENDARMERIE VAUDOISE EN SUISSE

Les premières patrouilles de gendarmes cyclistes ont vu le jour lors du Championnat du monde de VTT, à Château-d'Œx, puis elles ont été sollicitées régulièrement depuis 2006 dans le cadre de requêtes de certaines communes afin d'apporter une réponse adaptée à la demande des citoyens.

Ces patrouilles à vélo viennent compléter les patrouilles motorisées et pédestres. En effet, cette méthode permet un véritable travail de proximité dans les relations de tous les jours, mais elle est également un outil très efficace pour les interventions de police.

Exercice d'autodiagnostic 9

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

3.8.2 Le travail en partenariat avec les citoyens et les organismes

La sécurité publique étant un bien collectif, la police doit agir selon le mandat que lui accorde la population vivant dans un État démocratique. La police est ainsi une institution au service de tous les citoyens. Les stratégies de rapprochement avec la population permettent aux citoyens et aux policiers de mieux se connaître et d'apprendre à travailler ensemble à l'établissement ainsi qu'à la préservation de la qualité de

vie des citoyens. Dans plusieurs endroits, notamment à Montréal⁴⁰, la police travaille en collaboration avec différents acteurs sociaux afin d'offrir des services qui couvrent plusieurs besoins psychosociaux mis en évidence dans les communautés. Toutefois, chacun des domaines d'intervention constitue un lieu d'observation d'une partie de la réalité d'une société donnée, et il s'avère parfois difficile d'obtenir un consensus sur les enjeux de sécurité prioritaires. Pour faciliter le consensus, il est souvent préférable de procéder

40. L'Équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance (EMRII) du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) agit auprès des personnes en situation d'itinérance ayant fait l'objet d'interventions policières répétées. Il s'agit d'un service de deuxième ligne, créé en septembre 2009 à l'initiative du SPVM, et qui regroupe six policiers et quatre intervenants sociaux. Ceux-ci travaillent de pair pour trouver des solutions aux problèmes récurrents et multiples de certains itinérants. Source : www.spvm.qc.ca/fr/Pages/Decouvrir-le-SPVM/Qui-fait-quoi/Itinerance--EMRII



CAS PRATIQUE 4 – LE TEAM DE MANAGEMENT DE QUARTIER EN BELGIQUE

En Belgique, devant les attentes suscitées par la réforme des polices – ainsi qu'en raison de la volonté de la population d'obtenir une meilleure proximité de la police, de la perception d'une augmentation de la criminalité et des incivilités dans les quartiers, et de l'attention sans cesse croissante accordée par les médias aux problèmes de sécurité –, il nous apparaissait important que la dimension de proximité de notre corps de police soit renforcée et que des initiatives soient prises. Il s'agissait de donner un contenu concret à la dimension de proximité. Nous avons donc décidé de créer des équipes de gestion de quartier (*team* de management). Leur cadre général d'action est le suivant : composées de policiers assurant de manière plus spécifique toutes les tâches de proximité du quartier, ces équipes doivent permettre d'affiner la réponse policière par rapport aux attentes des citoyens. Il faut que ces équipes jouent un véritable rôle de relais entre la police et la population locale. Les membres de ces équipes doivent donc être au courant de tout ce qui se passe dans le quartier qui leur a été attribué et, par leurs actions, ils doivent être capables d'intervenir avec tact afin de résoudre ou d'anticiper un maximum de problèmes. Ils doivent aussi recevoir les formations nécessaires pour les rendre encore plus habiles à suivre l'évolution de leur quartier, à conseiller les différents responsables de police sur les répercussions des politiques menées et sur les actions à entreprendre, à développer, si nécessaire, des projets en partenariat avec la direction, à informer les citoyens sur les résultats obtenus par l'action policière et à pouvoir mener de manière efficace le débat durant les réunions des comités de quartier. En leur confiant la gestion approfondie de tous les dossiers et des problèmes de leur quartier ne nécessitant pas une expertise spécialisée, leur rôle devient fondamental, car ces équipes possèdent alors la capacité de détecter et de résoudre de nombreux conflits naissants par un dialogue menant vers des solutions. De plus, aidés par la direction et ses assistants de concertation, ils constituent également très souvent le relais de base entre la population et les services spécialisés, comme les services sociaux des communes, les services d'aide aux victimes, etc. Leur fonction doit les amener à détecter toutes les sources d'insécurité ainsi que les éventuels foyers de criminalité afin qu'ils puissent en aviser les services compétents.

C'est donc un rôle fondamental que les équipes de quartier doivent remplir, car l'information qu'ils relaient à l'autorité locale permettra à celle-ci, dans bien des cas, d'en tenir compte dans sa stratégie de gouvernance globale.

à un diagnostic local de sécurité. Il s'agit d'une démarche qui amorce une discussion publique sur les entraves ou les menaces à la qualité de vie des citoyens. Il existe de multiples outils permettant de mesurer l'ampleur des phénomènes, notamment les enquêtes de victimisation, les analyses de statistiques et les entrevues avec les acteurs affectés par un problème de sécurité en particulier.

Le diagnostic ayant permis de fixer les priorités, il faut alors convenir d'un plan prévoyant des actions adaptées aux caractéristiques locales et aux organismes souhaitant agir en partenariat. Ce plan doit permettre l'atteinte des objectifs mesurables. On comprend facilement qu'on vise à résoudre un problème récurrent qui altère la qualité de vie de plusieurs citoyens.

Exercice d'autodiagnostic 10

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

3.8.3 La prévention de la criminalité et des désordres publics par la résolution de problèmes

Lorsque la police participe à la résolution des problèmes avec un ensemble de partenaires, elle se montre intéressée à la qualité de vie des citoyens. Elle obtient ainsi une plus grande légitimation des actions nécessaires pour rétablir l'ordre public. L'approche par résolution de problèmes est un processus méthodologique développé par Herman Goldstein et mieux connu sous l'acronyme anglophone SARA (*Scan, Analysis, Response, Assessment*)⁴¹ :

- **S** : Décrire la situation en recueillant toutes les informations possibles sur son occurrence, ses symptômes, ses conséquences et les autres éléments pertinents;
- **A** : Analyser les informations recueillies de manière à pouvoir dresser un inventaire des solutions possibles;
- **R** : Comprendre la situation de manière à savoir

41. Trojanowicz, R.C., et B. Bucqueroux (1998). *Community Policing: How to Get Started*. New York: Routledge.

qu'en posant tel geste ou telle action, ou en prenant telle mesure, il sera plus que probable qu'elle sera positivement modifiée. Il s'agit alors de décider de la solution souhaitable, de planifier sa mise en œuvre en n'oubliant pas de fixer les objectifs mesurables et de passer à l'action. Décider de la solution idéale nécessite un certain flair, car on doit tenir compte des circonstances de temps, d'espace, de coûts, de goûts, etc.;

- **A** : Déterminer la réussite totale ou partielle, ou l'échec des stratégies convenues par l'ensemble des partenaires. Ces informations seront alors réinjectées dans l'étape de l'analyse pour reprendre la démarche de résolution du problème.

À titre d'exemple, la figure ci-après illustre les travaux de Waller⁴² en décomposant le processus d'implantation d'une initiative de prévention du crime qui adopte la même approche que celle du modèle de la résolution d'un problème.

L'analyse de la situation permet d'examiner en profondeur les caractéristiques de la problématique de manière à cerner les éléments récurrents qui expliquent la persistance d'un problème de sécurité. Il devient alors possible de planifier une

réponse adaptée qui préviendrait l'occurrence du problème étudié. Il existe de nombreuses méthodes de prévention du crime et de la délinquance que l'on regroupe en trois catégories : primaire, secondaire et tertiaire.

La prévention primaire désigne les efforts déployés pour ajuster les politiques universelles et les conditions de vie sur les plans social, éducatif et économique. Elle est dirigée vers la modification des conditions qui, dans l'environnement physique et social, peuvent mener au crime. Les programmes ou les initiatives appartenant à cette catégorie misent sur le lien assez large qui peut être établi entre l'apparition du crime et certains facteurs sociaux ou environnementaux.

La prévention secondaire est une intervention de type « pré-crime ». Ciblant des personnes et des groupes à risque d'être incriminés ou victimisés, elle repose sur un dépistage précoce, suivi d'interventions dans la vie des individus ou des groupes considérés à risque d'être impliqués dans un crime. Une fois que les individus, les lieux ou les situations à risque sont cernés, des interventions conçues pour modifier les facteurs de risque sont mises en œuvre dans l'espoir qu'elles puissent empêcher certaines activités criminelles. La prévention situationnelle du

1 DIAGNOSTIC DE SÉCURITÉ

- DÉFIS EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ
- FACTEURS DE RISQUE
- ACTIFS ET FORCES DE LA COMMUNAUTÉ.

2 PLAN D'ACTION

- ÉTABLIR DES PRIORITÉS CLAIRES
- PRÉVOIR DES ACTIONS STRATÉGIQUES CIBLANT LES FACTEURS DE RISQUES

LEADERSHIP

- PARTENARIAT AVEC LES HAUTS FONCTIONNAIRES DES MILIEUX SCOLAIRES, DU LOGEMENT, DES SERVICES SOCIAUX, DE LA SANTÉ PUBLIQUE, DE LA POLICE ET AUTRES
- FONDÉ SUR DES CONNAISSANCES ÉTABLIES QUANT AUX FACTEURS DE RISQUE.
- ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTÉ
- HAUSSE DES INVESTISSEMENTS SOUTENUS EN PRÉVENTION.

4 ÉVALUATION

- RÉALISATION EN COURS DE PROCESSUS
- DONNÉES SUR LA RÉDUCTION DU CRIME

3 IMPLANTATION

- COORDINATION
- ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIF

Figure 1 – Prévention du crime

42. Waller, I. (2006). *Less Law, More Order: The Truth About Reducing Crime*. Westport: Praeger Publishers.

crime est un concept qui décrit une prévention qui se situe, elle aussi, au niveau secondaire. Son but est de modifier la conception et l'organisation de l'environnement physique et social dans l'intention de rendre les actes criminels plus difficiles à perpétrer, et ce, en augmentant les probabilités de détection, en réduisant les mesures incitatives ou en mettant en place un programme de mentorat.

Contrairement à la prévention primaire et secondaire, la prévention tertiaire se concentre sur les efforts consentis après qu'un crime a été commis. Son but premier porte sur la

réduction de la récidive. La plupart des activités appartenant à cette catégorie se concentrent sur la détection, la condamnation, la punition ou le traitement correctionnel des personnes contrevenantes. La police de proximité, quant à elle, agit principalement dans les domaines de la prévention primaire et secondaire.

Exercice d'autodiagnostic 11

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

CAS PRATIQUE 5 – L'APPROCHE 3P ET 3R DE RÉOLUTION DES PROBLÈMES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Proximité, accessibilité et disponibilité du service public : La police nationale fournit des prestations de qualité au public par la déconcentration de ses services à l'échelle locale et un maillage approprié du territoire pour assurer une présence au plus près de la population;

Partenariat et concertation : La sécurité n'est plus l'affaire uniquement de la police et sa mise en œuvre se réalise en partenariat, en concertation et en puisant dans le capital social et culturel de la population, des organisations de la société civile et des élus locaux notamment par le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) au niveau des communes et des Forums de quartiers ou de districts;

Prévention, accueil et prise en charge des victimes : La police de proximité met l'accent sur la prévention, la gestion des conflits, ainsi que l'accueil, la prise en charge des victimes et la protection des populations les plus vulnérables. En particulier, elle offre des services de proximité aux femmes et aux enfants victimes de violences;

Résolution des problèmes : La police de proximité s'attache en priorité à résoudre les problèmes d'insécurité tels qu'ils se posent à la population à l'échelle locale; elle cherche à intervenir sur les causes de l'insécurité et ne se contente pas de répondre simplement de manière réactive et superficielle aux incidents;

Redevabilité et transparence : La police de proximité répond de son action devant les autorités et devant le public à qui elle rend compte par la publication régulière d'informations sur sa propre performance. Des commodités doivent être offertes aux citoyens pour dénoncer les abus de la police;

Respect des droits de l'homme : Le respect des droits de l'homme de même que le respect des instruments légaux, nationaux et internationaux sont au cœur de la mission de la police de proximité.

LEÇONS CLÉS

- Bien comprendre le rôle de la police dans une société démocratique;
- S'assurer que toutes les parties concernées par le projet de changement partagent cette compréhension du rôle joué par la police;
- Connaître l'histoire de l'organisation policière du pays et les lois qui la gouvernent;
- Connaître le programme de formation des policiers et des officiers;
- Connaître les priorités d'intervention et les résultats obtenus lors des cinq dernières années;
- Recenser les critiques officielles formulées par des citoyens envers l'organisation policière et les policiers, ainsi que les réactions de l'organisation policière;
- Définir les stratégies utilisées par l'organisation policière pour atteindre ses objectifs;
- Déterminer les partenaires actuels de l'organisation policière;
- Connaître les programmes de prévention de la délinquance instaurés par la police.

4. CONDITIONS PRÉALABLES

« *Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise.* »

— Jean Monnet, *homme d'État et homme politique (1888-1979)*

La crise dont naît le changement institutionnel peut être de nature variable. Elle est politique, sociale, économique ou médiatique⁴³. Elle ébranle les institutions et peut parfois s'incarner dans des mouvements de contestation qui débordent toutes tentatives de contrôle⁴⁴. À titre d'exemple, on peut penser aux mouvements populaires qui ont secoué certains pays du Moyen-Orient depuis 2012. La crise et les attitudes contestataires peuvent être également canalisées grâce à des mécanismes démocratiques tels que les consultations publiques, les référendums, les commissions parlementaires et les élections afin d'imposer un changement. À cet égard, il est important de mentionner que la crise n'est pas nécessairement violente et subite. Néanmoins, elle porte toujours la capacité et la volonté de communiquer les attentes d'une population de voir les institutions s'ajuster à ses besoins.

C'est souvent dans un contexte de crise ou de sortie de crise que l'idée de la police de proximité s'impose aux institutions policières⁴⁵. Toutefois, la meilleure planification portée par les individus les plus compétents ne peut rien contre un environnement politique, social ou administratif indifférent ou, pire, réfractaire au changement proposé. Bien que les concepts énoncés dans le chapitre précédent soient essentiels à une implantation réussie, il importe que certaines conditions préalables soient réunies afin de permettre leur application. C'est pourquoi la préparation du « terrain » revêt une importance capitale dans l'implantation du modèle de la police de proximité. Ce chapitre est donc consacré aux conditions qui permettront de consolider ou, le cas échéant, de créer l'environnement propice à la police de proximité.

4.1 PREMIÈRE CONDITION

L'existence d'un consensus organisationnel, politique et social sur la nécessité de réformer l'institution policière

Selon les concepts qui sous-tendent la police de proximité, il serait impensable de réformer l'organisation policière sans tenir compte des besoins et des attentes des citoyens, et de l'opinion des meneurs politiques et sociaux. L'obtention d'un consensus sur ce projet apportera beaucoup de légitimité et facilitera la collaboration de tous. D'autre part, les hésitations manifestées à l'égard de ce changement indiqueront les sujets qu'il faudra inclure dans le plan de communication. Généralement, il s'agira d'une mauvaise compréhension de la police de proximité.

L'expérience démontre que les changements instaurés uniquement par l'organisation policière ne franchissent pas l'épreuve du temps. Régulièrement, les policiers interviennent dans diverses situations dans lesquelles leurs habiletés réactives sont requises. Fortement médiatisés, ces événements agissent tel un miroir aux alouettes qui concentre l'attention des citoyens et des policiers sur le contrôle formel des comportements déviants et criminels. Les policiers en arrivent à croire que cette partition de leur rôle dans une société démocratique remplit complètement leur scénario d'acteurs sociaux. Le projet recule dans les priorités au fur et à mesure que le sentiment d'urgence s'estompe. Pour gérer les apparences, on met alors en place quelques initiatives de rapprochement avec les citoyens et de travail en partenariat avec des organismes de proximité.

Nous suggérons fortement d'utiliser les insatisfactions exprimées par la population pour illustrer clairement l'existence d'un consensus sur l'impératif du changement. Il est aussi recommandé de s'assurer que ce consensus est partagé par des chefs de file institutionnels et naturels crédibles dont les voix s'unissent pour communiquer avec la population et pour traduire les attentes des citoyens en actions concrètes déployées par l'État⁴⁶.

43. Roux-Dufort, C. (1999). *La gestion de crise : un enjeu stratégique pour les organisations*. Bruxelles: De Boeck

44. Lemieux, F., et B. Dupont (2005). *La militarisation des appareils policiers*. Ste-Foy : Presses de l'Université Laval.

45. Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police*. Paris : La Découverte.

46. Chavis, D.M. (1995). Building Community Capacity to Prevent Violence Through Coalitions and Partnerships. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 6(2): 234-245.

L'intérêt pour un modèle de proximité avec les citoyens, présenté comme une solution aux problèmes d'efficacité et de légitimité des forces de police, prend souvent naissance à l'intérieur même des rangs policiers⁴⁷. Ce phénomène n'est pas surprenant dans la mesure où les policiers sont généralement les premiers à ressentir les effets négatifs du modèle axé principalement sur le maintien de l'ordre ainsi que sur les stratégies inspirées de l'école classique de gestion et traduites dans le modèle de police dit professionnel. Toutefois, il n'est pas rare que d'autres instances, comités publics ou associations de policiers soulèvent ces enjeux et les imposent dans le discours populaire. L'une des manifestations les plus fréquentes de ces effets négatifs est la détérioration du sentiment de sécurité⁴⁸ et la déliquescence du lien de confiance entre la population et sa police. Ce phénomène peut être causé en outre par des troubles civils, la multiplication d'actes de banditisme, la médiatisation spectaculaire de faits divers ou la désagrégation des conditions de vie dans les communes⁴⁹. De plus, les allégations de mauvais traitements, d'incompétence, de corruption et d'abus de pouvoir contribuent à une perte de confiance et même à l'appréhension à interagir avec la police⁵⁰.

Les décideurs politiques confrontés à ces phénomènes cherchent souvent de nouvelles solutions qui ont été éprouvées. Cette quête les mène généralement vers la police de proximité en raison des caractéristiques qui distinguent ce modèle : le respect des droits de l'homme, l'éthique, l'efficacité et la participation de la communauté dans la production de la sécurité. L'implantation du changement de modèle est parfois confiée entièrement à la police, ce qui peut être une erreur, car la police de proximité exige une collaboration d'un ensemble d'acteurs institutionnels et communautaires dont la contribution est essentielle à sa mise en œuvre. Il est donc nécessaire de déterminer qui sont ces acteurs et de solliciter leur participation dès le départ. Dans le cas contraire, les effets réels du changement seront limités à un point tel que les pratiques policières indésirables risquent de persister.

En principe, la police, une des institutions les plus visibles de l'État démocratique, est tenue de répondre aux attentes des citoyens en matière de sécurité. La prise en compte de cette demande de sécurité s'exprime par l'intermédiaire de politiques proposées par les élus. La culture policière étant par nature conservatrice, les résultats peuvent être entravés par une apathie organisationnelle ou même la résistance au changement. C'est pourquoi le projet doit faire l'objet d'un consensus politique et social suffisamment large pour donner l'élan au changement et maintenir sa lancée.

La stratégie se déploie alors dans le cadre de la résolution d'un problème de société qui interpelle l'ensemble des acteurs dont l'engagement sera requis tout au long du processus. Il importe que ces « champions » de la cause occupent des fonctions ou jouent un rôle lié à l'institution policière ou à la sécurité, sans nécessairement qu'ils soient policiers. La diversité des intervenants apporte au processus un éventail de perspectives sur la sécurité et le rôle de l'État dans la production de la sécurité. Elle assure également que tous les enjeux pertinents sont soulevés durant les discussions avec les partenaires et au cours de l'implantation. Finalement, elle offre une certaine assurance d'indépendance et d'objectivité au processus.

Au-delà de l'appui au modèle privilégié, le soutien des autorités permet de dégager les marges de manœuvre politiques, administratives et budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre l'implantation de la police de proximité. La participation des chefs de file communautaires renforce, quant à elle, la légitimité du processus. La poursuite de l'engagement des acteurs a pour but d'assurer le respect des objectifs et le suivi des changements apportés. C'est l'un des rôles essentiels des chefs de file mobilisés dans le cadre de la stratégie d'implantation. Les meneurs naturels ont une grande capacité d'influence en raison de leur crédibilité et de l'intérêt qu'ils ont pour le bien-être de la communauté. Ils auront un effet déterminant sur l'accueil qui sera réservé au changement proposé. Plus les meneurs naturels appuieront explicitement la police de proximité, plus celle-ci sera facile à implanter. Il s'agit ici de personnes qui ont effectivement un ascendant sur leurs concitoyens, c'est-à-dire de la crédibilité à leurs yeux.

47. Vinzant, J., et L. Crothers (1994). *Street-Level Leadership: The Role of Patrol Officers in Community Policing*. *Criminal Justice Review*, 19(2): 189-211.

48. Roché, S. (1993). *Le sentiment d'insécurité*. Paris : Presses universitaires de France.

49. Roché, S. (1998). Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité. *Revue française de science politique*, 48(2): 274-305.

50. Jobard, F. (2002). *Bavures policières? La force publique et ses usages*. Paris : La Découverte.

Il ne s'agit donc pas nécessairement de figures d'autorité institutionnelles, car celles-ci, en dépit du pouvoir qu'elles détiennent, ne sont pas nécessairement considérées comme crédibles ou ayant à cœur le bien-être de la communauté. L'action des meneurs naturels, combinée aux efforts des acteurs institutionnels, offre les meilleures perspectives d'accueil au projet de changement appliqué à l'institution policière. Cette action se traduit dans la communication, la planification, le suivi et l'évaluation des étapes du changement. Alors que les acteurs institutionnels agissent sur les variables et les structures propres à l'État (décrets, police, justice, allocation de ressources, administration, etc.), les acteurs communautaires reflètent les résultats du changement dans la population et assurent l'intégrité du processus.

L'administration gouvernementale, quant à elle, doit énoncer clairement ses besoins et les communiquer sous une forme officielle qui confirme l'appui et l'engagement de l'État concerné dans le changement proposé. La formule légale utilisée pour officialiser l'intention des autorités dûment constituées revêt une grande importance, car elle représente l'assise légale et administrative sur laquelle s'appuiera la stratégie d'implantation. Il s'agit également d'un signal politique et social très important à l'intention de la population et des partenaires. L'engagement combiné et concerté des acteurs mobilisés tout au long du processus de changement permet de signaler la volonté des autorités d'atteindre des résultats réels et durables.

CAS PRATIQUE 6 – CADRE LÉGAL AU BURKINA FASO

La stratégie de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso repose sur un plan d'action adopté par décret pris en conseil des ministres (pour la période 2005-2009). Au Burkina Faso, l'option pour une police de proximité trouve son fondement légal dans la Loi n° 032-2003/AN du 14 mai 2003 relative à la sécurité intérieure.

Extrait d'une communication sur la prévention de la criminalité au Burkina Faso présentée par monsieur Léandre Sorgo, juriste, commissaire principal de police, directeur des personnels de la Police nationale du Burkina Faso, au 3^e Congrès international de FRANCOPOPOL à Mons, en Belgique (2013).

Pour remplir cette première condition, une réflexion est nécessaire afin de mesurer le niveau du consensus et de promouvoir les activités susceptibles de le consolider et de le canaliser dans une action collective. Si aucun consensus ferme n'est observable, un travail de marketing du changement peut s'avérer nécessaire en respectant les prérogatives des autorités et des acteurs dont l'adhésion est essentielle à la poursuite du projet. Il est important de noter que toute démarche effectuée dans cette perspective génère des attentes parmi les groupes et les individus concernés. Il est important de gérer cette dimension pour ne pas ajouter au scepticisme qui marque souvent cette première étape du processus.

Voici quelques activités suggérées pour élargir et raffermir le consensus : consultations publiques, sondages, campagnes de relations publiques, rencontres d'information, dépôts de mémoires, colloques et séminaires, rencontres de chefs de villages, participation d'universitaires et d'acteurs communautaires.

Exercice d'autodiagnostic 12

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

4.2 DEUXIÈME CONDITION

Un climat social stable et réceptif

Pour transformer un consensus en actions concrètes, les acteurs du changement doivent bénéficier d'un climat social stable et réceptif. On entend par là un environnement qui permet la tenue de discussions sereines et productives entre les parties prenantes et la mise en œuvre des mécanismes d'élaboration de stratégies⁵¹. En outre, les institutions visées, notamment la police et le secteur législatif, doivent être fonctionnelles pour la mise en œuvre de solutions telles que la police de proximité. L'insécurité, la précarité et l'incertitude professionnelle sont des facteurs nuisibles à la conduite d'un projet d'une telle envergure. Les acteurs doivent être libres d'agir dans le cadre des stratégies développées. Les structures administratives doivent offrir un niveau adéquat de soutien et de protection contre l'ingérence, mais l'administration

51. Poitras, J., et R.E. Bowen (2002). A Framework for Understanding Consensus-Building Initiation. *Negotiation Journal*, 18(3): 211-231.

publique doit aussi avoir la capacité de jouer son rôle dans l'allocation et la gestion des ressources. L'équilibre entre la dynamique sociale soutenant le changement et la stabilité du cadre institutionnel doit exister durant le processus pour permettre à ses adhérents de s'approprier le nouveau modèle et de l'enraciner dans une institution policière renouvelée.

Par ailleurs, l'insatisfaction envers l'institution policière au sein de la population traduit souvent un malaise social plus large. La police étant une des parties les plus visibles de l'État, elle est souvent une cible privilégiée des mouvements populaires qui visent l'État dans son ensemble⁵². En démocratie, les manifestations récurrentes sont l'une des expressions les plus éloquentes de cette insatisfaction. Toutefois, celle-ci peut être portée par d'autres véhicules comme les comités de citoyens, les médias ou les mouvements syndicaux. Il importe de bien circonscrire l'ensemble de ces signaux pour mieux cerner l'envergure et la profondeur du mouvement. Un tel exercice permet d'évaluer le désir de changement et de canaliser les attitudes contestataires vers des solutions positives et constructives.

Dans un monde idéal, les institutions se remettraient en question sans y être forcées par une crise et elles généreraient des solutions adaptées aux besoins des populations qu'elles sont engagées à servir. Toutefois, la réalité est que le changement est souvent engendré par une crise institutionnelle ou sociale qui témoigne de la perte de légitimité d'une ou de plusieurs institutions. Bien que de telles crises soient souvent manifestées de façon démocratique, elles sont parfois marquées par l'instabilité et la violence. Dans ces conditions, il peut s'avérer difficile de déployer les stratégies et les ressources requises pour amorcer le changement. Certains diront que la police de proximité offre ses meilleures perspectives d'implantation après la crise. Cette avenue est souvent exploitée dans le cadre d'un plan de sortie de crise et elle a le mérite d'offrir une solution conforme aux aspirations démocratiques des populations affectées par la crise. Toutefois, même en temps de crise, il ne faut pas négliger le potentiel d'apaisement d'une telle transformation comme réponse aux revendications exprimées par les groupes qui demandent le changement. Cet

apaisement est possible dans la mesure où ils participent à sa réalisation. Les gains en stabilité ainsi réalisés peuvent alors être mis à profit pour lancer les processus de planification et de mise en œuvre.

Il est toutefois important de mentionner que la condition préalable à « un climat stable et réceptif » n'est pas un synonyme affirmant la nécessité de l'existence d'un régime démocratique mature. En effet, il est tout à fait envisageable qu'un modèle de police de proximité soit implanté dans un État en transition dans lequel le processus de démocratisation n'est pas encore fermement établi. Plusieurs pays montrent des signes de progrès dans leur transition vers un régime démocratique sans toutefois pouvoir affirmer être un État démocratique. Il ne faut pas perdre de vue que dans un régime démocratique, les branches judiciaire, législative et exécutive sont indépendantes. Par conséquent, il est possible d'imaginer que, dans un État en transition, les parties judiciaire et législative embrassent des valeurs démocratiques, alors que la partie exécutive n'a pas encore franchi cette étape importante. L'inverse est aussi vrai, les parties exécutive et législative peuvent embrasser des valeurs démocratiques, alors que la partie judiciaire, et plus particulièrement la police, peut montrer une hostilité contre l'établissement d'un régime démocratique. En d'autres termes, le modèle de police de proximité peut exister dans un modèle politique transitoire tout en adoptant les valeurs démocratiques telles que la participation des citoyens ainsi que le maintien de la paix et la sécurité des citoyens. Dans un tel contexte, la police peut même jouer un rôle de catalyseur dans le processus de démocratisation.

Selon Kurt Lewin, fondateur de la psychologie sociale et de la dynamique des groupes, le changement est un processus composé de trois phases :

1. La dé cristallisation, qui constitue la prise de conscience de la nécessité ou de l'intérêt de changer;
2. La transition, qui vise le passage de la situation ancienne à la nouvelle;
3. La recristallisation, qui consiste à pérenniser les comportements.

Plus la stabilité est importante, plus la conduite du changement sera difficile et compliquée.

52. Della Porta, D., et H. Reiter (1998). *Policing Protest. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CAS PRATIQUE 7 – LA RÉFORME DE LA POLICE EN AFRIQUE DU SUD

L'Afrique du Sud a été pendant plusieurs années un pays caractérisé par une instabilité politique et sociale. De profondes divisions raciales et un environnement politique rigide basé sur un régime mieux connu sous le nom « d'apartheid » y régnaient. Dans un contexte de changements politiques majeurs visant la démocratisation de la société sud-africaine, la police représentait à la fois un obstacle majeur et un élément central du processus de transition. En effet, la police de l'Afrique du Sud, qui soutenait ouvertement le régime de l'apartheid, était perçue comme étant puissante et lourdement armée, hostile à la démocratisation et directement impliquée dans de nombreux actes de violence contre la population. Afin de s'assurer que la police ne constituerait pas un élément déstabilisateur de la nouvelle démocratie, le gouvernement formé par le Congrès national africain (ANC pour *African National Congress* en anglais) décida d'implanter un nouveau modèle de police, celui de la police de proximité. Cette stratégie avait pour but de faire de la police un exemple de changement ou, encore, un symbole de la transition vers la démocratie. Bien entendu, cette transition ne s'est pas réalisée sans heurt, mais il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, la police sud-africaine représente une institution clé du régime démocratique et un pilier assurant une continuité politique.

Source : Pelsler, E. (1999). *The Challenges of Community Policing in South Africa [Paper No. 42]*. Pretoria: Institute for Security Studies.

Exercice d'autodiagnostic 13

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

4.3 TROISIÈME CONDITION

Un environnement organisationnel favorable et l'accès aux ressources ainsi qu'aux compétences requises pour l'implantation

L'implantation de la police de proximité exige un environnement organisationnel propice ainsi que l'accès aux ressources et aux compétences permettant de passer de la vision à l'action. Les décideurs doivent donc se poser les questions relatives au degré de réceptivité de l'institution policière au projet de changement ainsi qu'à l'accessibilité aux ressources et aux compétences requises à l'intérieur de l'appareil d'État ou à l'extérieur par l'intermédiaire d'ententes d'assistance mutuelle. Ces questions et leurs réponses sont un préalable essentiel à toute autre démarche visant la planification et l'implantation du modèle de police de proximité.

Considérations de ressources et d'environnement :

- Culture organisationnelle, structure et processus administratifs;
- Cadre légal et institutionnel de la police (normes de performance, code d'éthique, encadrement et imputabilité, formation, etc.);
- Infrastructures et équipements (écoles de formation, commissariats, véhicules, communications, etc.);
- Ressources humaines (compétences, discipline, normes d'embauche, etc.);
- Administration publique (capacité de soutenir le projet);
- Conditions d'environnement politique et social;
- Présence de parties prenantes (nationales, internationales, privées).

Devant le changement proposé, il est impossible d'esquiver la question de la capacité des autorités policières en place à se transformer elles-mêmes pour passer d'un mode classique/ répressif à une approche de proximité. Les réflexes, les habitudes et les modes de fonctionnement sont parfois ancrés si profondément que les décideurs en place sont incapables de concevoir différemment leur rôle dans la société. Il s'agit d'un risque qui peut entraîner des conflits avec les porteurs du mandat, générant ainsi des effets contre-productifs. Par ailleurs, lorsque le changement est proposé par les gestionnaires

en place et qu'ils s'en font les porte-étendards, ce risque peut se transformer en occasion favorable. Cette situation est possible si la confiance du public envers les acteurs institutionnels est intacte et s'ils peuvent intégrer le projet en toute légitimité.

D'autre part, l'implantation de la police de proximité engendre des coûts en planification stratégique, en formation, en consultation des communautés ainsi que sur le plan des ressources humaines. Selon la stratégie retenue, des coûts de logistique peuvent s'ajouter pour permettre la mise en place d'une nouvelle structure, la dotation en équipements et l'organisation des mécanismes de participation des communautés. Les autorités doivent être prêtes à consacrer les budgets nécessaires pour la constitution d'une équipe de projet chargée de l'élaboration et de l'implantation du plan de travail. Cette équipe doit pouvoir compter sur les ressources nécessaires à sa mission, et ce, pour la durée de l'implantation. Elle devrait être constituée de personnes possédant des qualifications particulières, dont une connaissance intime de la culture policière, de l'histoire politique du pays et du modèle de police de proximité. Ces personnes doivent faire preuve de qualités pédagogiques et constituer une force de proposition leur permettant de mobiliser et d'animer l'ensemble des acteurs qui participeront au processus. Les membres de l'équipe de projet doivent posséder de nombreuses qualités personnelles, dont l'aptitude à diriger et à rassembler, l'écoute, la persévérance, la patience et une capacité d'inclusion afin de réunir et de recueillir les contributions et les avis parfois divergents des groupes consultés.

L'une des questions qui se posent habituellement pour la constitution de l'équipe de projet concerne la place que la police « sortante » devrait y occuper. L'expérience démontre que certains gestionnaires policiers possèdent les qualités décrites ci-dessus et pourraient participer à la réalisation d'un tel mandat. Cependant, les décideurs doivent considérer la crédibilité de la police dans son ensemble avant de prendre une décision sur la constitution de l'équipe de projet pilotant le changement. Il ne s'agit pas d'écarter la police d'une transformation qui la concerne au premier chef, mais bien de composer une équipe de projet crédible, légitime et compétente pour mener à bien la mission.

Devant la difficulté de disposer des ressources et des compétences nécessaires en interne, il peut paraître plus simple de céder à la tentation d'adopter une approche venue d'ailleurs pour opérer le changement souhaité. La raison souvent citée à cet égard est la constance des éléments constitutifs de la police de proximité. Bien que ce soit le cas, l'implantation de ce modèle nécessite des ajustements culturels et structurels fondamentaux pour que le changement puisse bien s'ancrer dans la réalité culturelle locale ou nationale. Négliger de tenir compte des différences qui caractérisent et qui distinguent les communautés les unes des autres pourrait mener au rejet de l'initiative ou, encore, provoquer une longue agonie du modèle une fois qu'il sera implanté.

CAS PRATIQUE 8 – PROGRAMMES D'ASSISTANCE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Depuis plusieurs années, l'Organisation des Nations Unies (ONU) appuie les réformes, la restructuration et la reconstruction des services de police nationaux en offrant des services-conseils et de la formation. L'ONU offre également une gamme de services de soutien tels que du financement pour la modernisation des établissements policiers et des véhicules de police, l'achat ou la modernisation des technologies de communication et tout autre équipement jugé indispensable à la mission de la police. L'ONU a conduit plusieurs missions de ce type au cours des dernières décennies, par exemple les missions en Bosnie-Herzégovine, en Côte d'Ivoire, au Burundi, en Haïti et à plusieurs autres endroits. Dans tous ces cas, les programmes offerts par l'ONU ont permis de combler des besoins fondamentaux en matière d'expertise et de ressources matérielles et financières. Grâce à ce soutien, plusieurs pays en transition ont pu amorcer, voire compléter des réformes policières adoptant des valeurs démocratiques et basées sur un rapprochement avec la population.

Source : www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/work.shtml

Exercice d'autodiagnostic 14

Rendez-vous à l'annexe A (Autodiagnostic) pour répondre à quelques questions sur cette section.

CAS PRATIQUE 9 – APPUI DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA MISE EN PLACE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ EN RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

La Commission européenne a décidé de débloquer cinq millions d'euros (45 milliards de francs guinéens) comme mesure d'aide exceptionnelle, à travers son Instrument de Stabilité, pour appuyer les efforts du gouvernement guinéen en matière de consolidation de l'État de droit, de gouvernance, de promotion des principes démocratiques et de protection des droits humains. Ce programme s'inscrit dans un effort plus large et une approche globale d'appui à la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée que l'Union européenne compte également appuyer à travers le Fonds européen de développement (FED). Le projet vise à combiner le renforcement d'un accès rapide de la population à des services de sécurité via le principe de la police de proximité (à travers des projets pilotes dans trois commissariats : Matam, Ratoma et N'Zérékoré) avec quelques réformes institutionnelles clés au niveau du contrôle et de la redevabilité de la police. Ainsi, le projet va associer directement les citoyens dans la définition et la résolution des problèmes de sécurité tout en développant des services d'encadrement au niveau central.

Source : www.eeas.europa.eu/delegations/guinea/documents/press_corner/news/20130605_due_cdp_police_fr.pdf

LEÇONS CLÉS

- Confirmer l'existence d'un consensus organisationnel, politique et social sur la nécessité de changer le modèle de police porté par les meneurs institutionnels et naturels;
- Bénéficier d'un climat social stable et réceptif;
- S'assurer d'un environnement organisationnel propice et d'un accès aux ressources et aux compétences requises pour l'implantation.



5. RÉDACTION DU PLAN

« Seule l'action collective peut faire triompher la justice. »

— Anonyme

Après avoir vérifié que les conditions préalables sont bien réunies, les mandataires peuvent maintenant s'investir de l'itinéraire qui les mènera à l'implantation de la police de proximité. Pour ce faire, il est essentiel de déposer et de faire approuver un plan propre à l'environnement social et géographique, ainsi qu'aux capacités budgétaires et structurelles présentes. Ce plan inclura un diagnostic des conditions de réalisation, des options de déploiement en ce qui concerne l'envergure, une séquence des actions à poser, un calendrier de réalisation, une stratégie de communication interne et externe, un registre des parties prenantes, un plan des ressources humaines et matérielles (selon l'option de déploiement retenue), une planification de formation, une stratégie de gestion du risque et, finalement, un budget prévisionnel. Au cours de la rédaction du plan, on devra tenir compte d'une série de variables sociales, culturelles et économiques qui influencent plusieurs dimensions de l'implantation.

Cette section du *Guide* offre une méthodologie générique d'implantation de la police de proximité. Sa structure est une suggestion basée sur les meilleures pratiques en la matière. Le lecteur pourra choisir d'ajuster certains aspects afin de mieux refléter sa réalité culturelle ou organisationnelle. Un aide-mémoire est offert à l'annexe B pour faciliter l'élaboration d'un plan répondant au contexte spécifique du lecteur.

5.1 LA FORMATION D'UN COMITÉ DE SUIVI

Avec la rédaction d'un plan de travail, la démarche d'implantation entre dans une phase qui nécessite de nombreuses contributions en fait de données et d'appui. C'est le moment idéal pour former un comité de suivi qui accompagnera le changement. La composition de ce comité doit refléter les différents secteurs sociaux, administratifs et politiques qui auront à encadrer et à ratifier les actions proposées dans le cadre du plan d'implantation. La formation

du comité doit faire l'objet d'un processus transparent qui est un gage de son objectivité et de sa légitimité. Il doit bénéficier d'un mandat clair et des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs. Finalement, le nombre de membres doit être réduit au minimum par souci d'efficacité. Ses réunions doivent être fréquentes, et les discussions doivent être rendues publiques. Bien que les membres du comité de suivi fassent l'objet de recommandations par les mandataires du projet, ultimement, il appartient au gouvernement en place de former et de mandater le comité de suivi.

CAS PRATIQUE 10 – COMITÉ DE SUIVI : RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Mis sur pied au mois de février 2008, le comité de suivi de la réforme de la police (CSRП) est une structure mixte de concertation de niveau interministériel et de partenariat international. Le comité de suivi est présidé par le ministre de l'Intérieur et composé par les ministres de la Justice, des Droits humains, de la Défense et des Anciens combattants, de la Fonction publique, du Budget, des Finances et du Plan, ainsi que par l'inspecteur général de la police, deux représentants de la société civile et des représentants de la communauté internationale. Le CSRП assure la coordination des actions menées dans le cadre de la réforme de la police ainsi que le dialogue entre les représentants du gouvernement et les intervenants extérieurs.

Source : eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/pdf/01122008_1_factsheet_eupol-rd-congo_fr.pdf

5.2 LA PHASE EXPLORATOIRE : PREMIÈRE COLLECTE DE DONNÉES

Avant de soumettre toute une organisation à un changement d'une telle envergure, les mandataires voudront s'assurer que les conditions et les facteurs de réussite nommés précédemment sont présents et qu'ils peuvent être exploités. L'exploration est la première étape de l'effort requis par le changement. Elle permet de confirmer l'intérêt et la tolérance des parties prenantes pour le changement, ainsi que la volonté des autorités de rendre les décisions qui s'imposent dans les

circonstances. L'objectif est de colliger les données qui témoignent de l'existence et de la prévalence des conditions préalables mentionnées dans la section précédente.

Les réponses fournies dans l'annexe A (Autodiagnostic) forment ici la base de cet exercice. En outre, elles permettent d'apprécier et de documenter, en phase exploratoire, les éléments suivants :

1. L'état du consensus organisationnel, politique et social sur la nécessité de changer et sur le modèle à privilégier;
2. La volonté et la disponibilité des meneurs naturels et institutionnels;
3. La stabilité du climat social;
4. L'ouverture institutionnelle au changement proposé;
5. La disponibilité des ressources et des compétences requises;
6. L'état des relations avec la communauté;
7. Les partenariats prometteurs.

Le mode de collecte de ces informations relève autant de considérations méthodologiques que culturelles et hiérarchiques. Certains voudront recourir à des questionnaires et à des entrevues, alors que d'autres utiliseront des modes de consultation éprouvés structurés ou non structurés réalisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation. L'important à cette étape est que l'information recueillie soit fiable et reflète la réalité de l'environnement. En phase exploratoire, les mandataires devront rendre compte des résultats de leurs recherches, que ce soit à cette première étape ou durant l'implantation. Entreprendre l'implantation de la police de proximité en l'absence de conditions préalables pourrait s'avérer ardu, voire mener à son échec. D'ailleurs, si cet exercice est bien mené, il pourra promouvoir des actions visant à contrebalancer les conditions préalables insuffisantes ou à ajuster l'implantation du changement pour tenir compte de ce facteur.

Signalons qu'il est impératif de respecter les prérogatives administratives et hiérarchiques des parties prenantes ciblées et le statut de leurs représentants. Celles-ci doivent être informées à l'avance de la démarche exploratoire, laquelle doit être menée avec tact et respect. Dans certaines circonstances,

il faut reconnaître que la forme est aussi importante que le fond. C'est ici que les habiletés diplomatiques – pour ne pas dire politiques – des mandataires seront mises à contribution. Elles seront d'ailleurs sollicitées tout au long du processus d'implantation.

À la fin de la phase exploratoire, les mandataires disposeront d'un ensemble de données qu'ils présenteront au comité de suivi. Le fruit de cette démarche sera l'autorisation de rédiger et de soumettre un plan initial indiquant l'approche proposée pour implanter la police de proximité.

5.3 LA RÉDACTION ET L'APPROBATION D'UN PLAN INITIAL

Ayant authentifié la présence et la prévalence des conditions préalables à l'implantation, on passera à l'étape de la rédaction et de l'approbation d'un plan initial. Ce document consiste en une énumération des éléments principaux de la démarche. Il doit être rédigé de façon concise, car il vise principalement à obtenir l'approbation officielle des décideurs et le soutien des parties prenantes au projet d'implantation. En outre, il présente les motivations, les possibilités et les raisons du choix arrêté, les objectifs et l'envergure du projet, les ressources requises ainsi que le calendrier de réalisation de la mise en œuvre. En plus de recueillir et de consolider les approbations requises pour le démarrage du processus, l'objectif est de se doter d'un plan général de la démarche qui sera détaillé le moment venu. Le plan indique également les mécanismes de suivi qui permettront au comité de suivi de contrôler l'évolution et les progrès réalisés durant l'implantation.

L'étape de l'approbation doit être préparée avec soin pour éviter les dérapages et les remises en question fondées sur des facteurs étrangers à la sécurité publique. Durant la rédaction, il convient de mener des consultations régulières auprès des représentants des parties prenantes au sujet du processus d'approbation. Ces discussions risquent de s'avérer déterminantes au moment de la prise de décision. Après l'approbation, les différentes phases énoncées dans le plan seront développées en détail et mises en œuvre en fonction des ressources et des délais approuvés.

L'approbation formelle doit impérativement faire l'objet d'un document officiel (décret, circulaire, communiqué) émanant de

l'autorité légale constituée. À cette étape (et parfois auparavant), plusieurs pays adoptent des législations spécifiques portant sur la sécurité intérieure, les missions de police, les règles de discipline et de déontologie des policiers, et tout autre objet qui concerne la refonte des structures institutionnelles et administratives en cause. Certains de ces documents sont très détaillés et indiquent les objectifs à atteindre et les critères d'évaluation, alors que d'autres sont plutôt des énoncés de principe qui laissent les nouvelles structures gérer les processus. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'un acte fondateur qui confirme officiellement le changement et soutient son implantation.

À titre indicatif, le plan initial type à soumettre pour approbation renferme les éléments suivants :

- Une introduction rappelant le contexte, les motivations et les objectifs du changement proposé;
- Une liste des parties prenantes (ministères, décideurs politiques et administratifs, représentants de la société civile, meneurs locaux, bailleurs de fonds internationaux et tout autre acteur dont le soutien est jugé essentiel à la réussite de l'implantation) ainsi que leurs attentes respectives;
- L'identité du ou des mandataires ainsi qu'un projet d'ordre de mission autorisant la mise en œuvre des ressources approuvées;
- Une courte description du modèle proposé, de ses composantes, de ses objectifs, de ses exigences et des résultats attendus;
- Une description de l'envergure proposée pour l'implantation avec des scénarios de remplacement (par exemple, un projet pilote restreint, une implantation par région, une implantation nationale);
- Une séquence des actions à mener et un projet de calendrier;
- Une estimation des répercussions sur les ressources humaines et matérielles requises selon le scénario de déploiement retenu;
- Une évaluation des besoins en formation;
- Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre;
- Un budget prévisionnel tenant compte des scénarios proposés.

5.4 LA RÉDACTION D'UN PLAN DÉTAILLÉ

Une fois l'approbation officielle acquise, il faut que le plan initial soit approfondi de façon à diriger et à contrôler les différentes phases de l'implantation. À cette étape, nous connaissons l'envergure autorisée, ce qui permettra de concevoir le scénario des ressources à mobiliser ainsi que le calendrier. Les autorités auront approuvé une implantation générale ou limitée, un projet pilote ou un changement immédiat. Selon les paramètres imposés à l'envergure de l'implantation, les mandataires auront à planifier, à organiser, à diriger et à contrôler des ressources et des activités d'importance variable.

L'étape du plan détaillé constitue l'une des plus importantes phases de l'implantation, car elle permet d'appréhender tous les scénarios et de montrer le sérieux de la démarche. Il est important que ce processus soit accompli avec soin. Trop souvent, le réflexe d'action du policier le suit durant sa carrière de gestionnaire et lui fait escamoter l'étape de la planification, qui peut lui paraître superflue. Cette tendance, souvent observée, peut entraîner des conséquences sur l'atteinte des objectifs fondamentaux poursuivis dans une réforme comme celle-ci. Ce n'est qu'en cours d'implantation que l'on s'aperçoit de la faille dans le processus de planification. Il peut alors y avoir une tentation de substituer aux indicateurs de résultats des indicateurs de mise en œuvre. Dans un cas, on dresse un portrait fidèle des résultats de la police de proximité, comme la réduction de la victimisation, l'amélioration de la perception de la police, la formation de partenariats, etc. Dans l'autre, on se contente, par exemple, d'énumérer les rencontres tenues, le nombre de personnes rencontrées, certaines statistiques budgétaires et le recensement d'activités de relations publiques. Aussi intéressants qu'ils puissent paraître, les indicateurs de mise en œuvre ne suffisent pas à démontrer l'atteinte des objectifs de la police de proximité au sein de la population et de l'institution. Le fait de se concentrer sur ce type d'indicateurs nuit au processus de suivi et de correction qui permettrait d'ancrer les nouvelles attitudes au sein des forces policières, puisqu'il se concentre sur les efforts investis (activités), et non sur les résultats.

Soulignons toutefois que la collecte des indicateurs de suivi de l'implantation comportera effectivement des données sur

les processus et sur les résultats de façon à rendre compte fidèlement de l'efficacité et de l'efficacité de la démarche. Ce qui importe, c'est que l'ensemble des indicateurs de processus et de résultats soit précisé clairement en phase de planification du contrôle de suivi et qu'il soit rapport  fidèlement tout au long de la démarche d'implantation. D'ailleurs, l'élaboration des indicateurs de suivi fera l'objet d'une sous-section complète du *Guide* (voir la section 5.4.6). Ainsi, le plan détaillé comportera une série d'éléments qui traduiront l'importante planification qui aura précédé la mise en œuvre. Ces éléments constituent les sections suivantes.

CAS PRATIQUE 11 – RÉFORME DE LA POLICE NATIONALE ESPAGNOLE

Une analyse du projet Policia 2000 visant l'implantation du modèle de police de proximité a révélé plusieurs lacunes. Tout d'abord, la conception du projet a été déléguée à un groupe d'experts de grandes entreprises espagnoles privées et publiques, donnant ainsi une saveur « entreprise privée » à la police et définissant les citoyens comme étant des clients, et non des participants. Ensuite, la planification a négligé plusieurs aspects du projet, notamment l'ampleur des besoins financiers, un système de promotion des policiers lié aux éléments clés de la police de proximité, la poursuite d'un programme parallèle (réforme de la police pour réduire le coût des services), la mise à l'écart de groupes d'acteurs importants, dont le syndicat des policiers, et un manque de continuité entre les objectifs de prévention du crime au niveau national et leur application au niveau local. Finalement, le développement d'indicateurs de performance n'a pas bien fonctionné, offrant peu d'outils de mesure viables autres que les statistiques sur la délinquance. Bref, des trois objectifs principaux de ce projet, soit l'amélioration des services offerts, le rapprochement avec la population et la diminution de la délinquance, seule l'atteinte du troisième objectif a pu être mesurée convenablement. Parmi les répercussions négatives de cette mauvaise planification figurent les résultats mitigés quant à l'atteinte des objectifs, un projet d'implantation inachevé et la démission du directeur général de la police.

Source : Rabot, A. (2003). Implantation et évaluation du modèle de police de proximité en Espagne. Bilan et perspectives.

Les Cahiers de la sécurité intérieure, 53: 33-56.

5.4.1 La tenue d'un registre des parties prenantes

Le processus de détermination et de suivi des parties prenantes consiste à cibler les personnes et les organisations qui sont touchées par le changement, et à documenter leurs intérêts, leurs besoins, leur engagement et leur incidence potentielle sur le succès de la démarche. Un registre des parties prenantes est donc créé. Il comprend la liste de toutes les personnes et de tous les organismes gouvernementaux, communautaires, politiques, économiques et sociaux, ainsi que les groupes d'intérêt, les syndicats, etc., dont les intérêts peuvent être affectés positivement ou non par le changement. Ces parties prenantes peuvent exercer une influence ou un pouvoir sur le projet, sur ses résultats ou sur les mandataires. Certaines de ces parties prenantes seront membres du comité de suivi si l'on estime leur présence et leur contribution comme essentielles à la crédibilité et à l'efficacité du comité. Il importe de bien circonscrire leurs attentes et leurs besoins, et d'élaborer une stratégie en conséquence. Il faut également y indiquer les porte-paroles et documenter les consultations qui seront menées durant l'implantation avec les personnes représentant les organismes et les personnes concernées. Cet exercice est capital, puisqu'il permet d'anticiper les réserves et les capacités de ces parties prenantes pour contribuer au succès de la démarche ou la faire échouer, si l'on ne tient pas compte des attentes documentées.



Le tableau ci-dessous montre un exemple de registre des parties prenantes.

Tableau 1 – Registre des parties prenantes

PARTIE PRENANTE	INTÉRÊT ET MOTIVATION POUR LE CHANGEMENT	INFLUENCE ET INCIDENCE POTENTIELLE	STRATÉGIES DE GESTION
Ministère de l'Intérieur	Pilote du comité de suivi. Mandaté par l'autorité politique pour accompagner l'implantation de la police de proximité. Ascendant institutionnel et politique. Contrôle des coûts.	Autorité administrative et politique. Peut faciliter le processus législatif et budgétaire. Influence sur le processus judiciaire.	<ul style="list-style-type: none"> — Notes de réunions préparatoires régulières par l'intermédiaire de la direction de police. — Agit comme porte-parole gouvernemental : suggère des lignes de presse sur le modèle et le processus. — Rapports budgétaires réguliers.
Association de défense des droits de l'homme	Membre du comité de suivi. Revendique une approche policière transparente et respectueuse du droit international.	Présence médiatique importante. Communique avec les associations internationales. Peut avoir une incidence importante sur la crédibilité de la démarche et du modèle.	<ul style="list-style-type: none"> — Rencontres et communications régulières avec les représentants. — Participation aux consultations populaires.
Directeur du corps de police	Membre du comité de suivi. Champion de la police de proximité. Favorable au rapprochement des policiers et des citoyens.	Populaire auprès des troupes. Exerce un pouvoir d'influence dans la promotion du changement. Peut débloquer des décisions administratives et des ressources internes.	<ul style="list-style-type: none"> — Soumission régulière de rapports d'étape. — Suggestion de lignes de force pour ses rencontres avec les autorités en place. — Participation et visibilité dans les consultations et les événements significatifs.

5.4.2 La définition de la portée du projet

Au moment de donner son aval au projet, l'autorité constituée aura également approuvé le niveau d'implantation souhaité (par exemple, un projet pilote, une implantation par étapes ou un déploiement généralisé). Chaque scénario exige une planification spécifique au cours de l'étape de rédaction du plan détaillé. Ainsi, munis du registre des parties prenantes, on aura une meilleure idée des besoins et des attentes des acteurs concernés. Il y aura lieu d'en tenir compte dans le choix des sites et pour préparer les actions de déploiement sur le terrain.

À ce moment de la planification, il faut visualiser le modèle en plein fonctionnement et le décomposer en actions requises d'ici là pour y arriver. Ces actions seront reprises sous forme de chantiers qui seront chargés de livrer des éléments constitutifs du modèle. Par exemple, un chantier traitera des ressources humaines (dotation, formation, normes de performance, horaires, etc.); un autre, des ressources matérielles, technologiques et financières; un autre encore, des programmes et des services qui seront offerts. À cette étape de la planification, il n'est pas nécessaire de préciser une séquence pour les actions à poser. L'important est de s'assurer qu'on a déterminé toutes les actions requises pour atteindre l'objectif.

Le responsable du projet devra s'assurer qu'il précise tous les éléments essentiels qui constitueront le modèle de police de proximité répondant le mieux aux attentes de la population et au mandat confié par l'autorité. À cet égard, il lui faudra déterminer les critères qui traduiront l'atteinte de ces résultats, notamment auprès du comité de suivi.

5.4.3 La définition de la séquence des actions

Une fois qu'on a déterminé toutes les actions à mener et qu'on les a regroupées par catégorie, il faut décider dans quelle séquence elles doivent être développées et déployées. À cette étape, on entre dans la planification temporelle du projet. Cette réflexion précède l'élaboration du calendrier et, encore une fois, il est important de ne pas la négliger, car il s'agit de décider dans quel ordre les chantiers seront amorcés et complétés. Certains pourront cheminer simultanément, tandis que d'autres devront être successifs. Certaines décisions

peuvent paraître logiques, comme offrir de la formation après la dotation en personnel. Pour d'autres actions, la disponibilité des ressources, les règles administratives et le financement peuvent avoir des répercussions directes sur la séquence. Il est donc important de bien comprendre les interdépendances qui peuvent exister en ce qui a trait à la logique d'action et à la décision. De plus, il est important de reconnaître que la flexibilité est un facteur clé, car de nombreuses influences externes au projet de police de proximité peuvent intervenir dans la réalisation des actions à mener. Le soutien du comité de suivi et des parties prenantes concernées (ministères, administration policière, bailleurs de fonds, etc.) peut s'avérer crucial à cette étape pour débloquer les dossiers et faciliter la prise de décision quant à la séquence des actions à mener.

En plus de définir la séquence des actions à mener, cette étape permet d'évaluer les ressources nécessaires pour les réaliser et la durée approximative de chaque action à mener. Cette information sera essentielle aux étapes ultérieures, puisqu'elle influence directement le calendrier de réalisation et le budget qui sera requis.

5.4.4 L'élaboration d'un calendrier

Pour déployer le modèle de police de proximité selon l'échéancier approuvé par le comité de suivi, il faut élaborer un calendrier détaillé qui jalonnait la séquence définie dans la section 5.4.3. Cet exercice peut paraître simple, puisqu'il s'agit en apparence de consigner des activités sur un calendrier (par exemple, un diagramme de Gantt). Toutefois, dans un projet d'envergure comme celui d'implanter la police de proximité, les aléas et les contraintes de toutes sortes viennent régulièrement contrarier la planification la mieux pensée. C'est pourquoi il est avisé de prévoir des marges de manœuvre (réserves de temps) et des solutions de rechange en cas de retard ou de blocage dans la disponibilité des ressources et des fonds. On recommande généralement de prévoir trois scénarios pour les durées et les dates de réalisation des actions entreprises : optimiste, réaliste et pessimiste. Cette pratique aide à évaluer les réserves de temps à prévoir sur l'ensemble du calendrier.

Cela étant dit, le facteur temps revêt une importance différente dans les systèmes de gestion en fonction des normes culturelles et managériales qui prévalent selon qu'on œuvre en Amérique, en Europe ou en Afrique, par exemple. L'élaboration d'un calendrier de projet n'échappe pas à cette réalité, et il appartient au mandataire de tenir compte de son environnement, des pratiques de gestion en cours, de l'urgence d'agir et des attentes qui lui auront été signifiées par le comité de suivi pour la planification de cette étape.

5.4.5 L'élaboration d'un budget prévisionnel

L'élaboration d'un budget prévisionnel comporte trois tâches principales :

1. L'estimation des coûts associés au déploiement des activités individuelles indiquées et programmées dans les sections 5.4.3 et 5.4.4;
2. L'agrégation des coûts estimés pour les activités individuelles aux fins de définir un scénario budgétaire de base;
3. La détermination des mécanismes de suivi budgétaire destinés à la mise à jour des coûts estimés et la gestion des changements qui pourraient être apportés en cours de projet.

Dans certaines organisations, les questions budgétaires seront prises en main par des spécialistes désignés pour assister le mandataire dans ce domaine. Il n'en demeure pas moins que celui-ci doit être conscient des coûts et des facteurs qui les influencent. Si les fonds destinés à soutenir l'implantation sont issus du budget national, les responsables voudront suivre l'évolution des dépenses, comme pour tout autre programme. Si les fonds proviennent d'autres sources (bailleurs internationaux tels que l'Union européenne, la Banque mondiale ou les Nations Unies), la même logique de contrôle et de responsabilité s'applique et commande de la part du mandataire une bonne maîtrise des chiffres en cause.

Quoi qu'il en soit, le résultat final de cette étape de la planification se décline de la façon suivante :

1. Vous disposez d'une prévision budgétaire couvrant l'ensemble des activités devant mener à l'implantation de la police de proximité selon le modèle et l'échéancier approuvés par le comité de suivi.
2. Vous avez produit un échéancier des versements de fonds basé sur le calendrier élaboré. Cet échéancier permet aux gestionnaires de fonds de justifier et de programmer les versements demandés tels qu'ils s'échelonnent dans le temps (le déploiement pouvant couvrir plus d'une année financière gouvernementale, l'information fournie permettra une planification budgétaire gouvernementale conséquente avec le projet).
3. Vous disposez d'un outil de contrôle et de reddition de comptes budgétaires.

5.4.6 Le choix des indicateurs de suivi

Avec les indicateurs de suivi, on entre dans le cœur du sujet. Les indicateurs qui seront choisis doivent témoigner des progrès vers l'atteinte des objectifs poursuivis par le changement de modèle de police ainsi que de l'efficacité de la gestion du processus. Les parties prenantes au dossier doivent reconnaître, dans les indicateurs choisis, les réponses à leurs attentes et à leurs besoins, qu'ils soient de nature sociale, politique ou administrative.

Le modèle de police de proximité offre déjà une série d'objectifs qui peuvent être traduits en indicateurs de suivi. Le mandataire devra également s'inspirer des attentes et des besoins soulevés par les parties prenantes, notamment ceux indiqués au registre créé à cette fin (*voir la section 5.4.1*). D'autre part, les indicateurs doivent aussi traduire l'efficacité du processus d'implantation, comme le suivi du budget et la gestion des ressources humaines et matérielles.

À titre indicatif, voici quelques indicateurs propres au modèle de police de proximité qui pourront inspirer les mandataires. Les indicateurs sont regroupés en fonction des composantes classiques du modèle de police de proximité.

1. Le rapprochement avec la population

Indicateurs de suivi

A. Communication :

- i. Élaboration d'un plan de communication afin d'informer les citoyens du changement de modèle policier et des caractéristiques du nouveau modèle;
- ii. Diffusion élargie des activités policières visant le rapprochement avec les citoyens.

B. Activités de rapprochement :

- i. Activités planifiées avec la collaboration des citoyens afin d'optimiser la participation des acteurs sociaux et de créer des activités qui tiennent compte des besoins de la population (joindre l'utile à l'agréable);
- ii. Activités menées de manière continue dans le seul objectif de créer un rapprochement durable avec la population.

C. Accueil :

- i. Accueil courtois et poli afin de mettre en confiance la population et, surtout, de montrer que les policiers sont à l'écoute de ses problèmes;
- ii. Commissariats dont l'aménagement physique prévoit des aires de rencontre avec les citoyens.

D. Structures et organisation du travail :

- i. Réalisation de diagnostics locaux, régionaux et nationaux de sécurité publique;
- ii. Formation de groupes de travail mixtes (police-citoyens) selon les communautés d'intérêts ou les spécificités géographiques;
- iii. Pouvoir décisionnel conséquent attribué aux policiers pour répondre aux besoins exprimés par les citoyens de leur secteur;
- iv. Processus de déploiement des effectifs qui encourage et soutient le développement d'un sentiment d'appartenance ainsi que la responsabilisation des policiers pour l'état de la sécurité dans leur secteur;
- v. Mise en place de divers types de patrouilles du territoire pour favoriser les interactions positives entre les policiers et les citoyens (patrouilles pédestres, à vélo, à cheval).

CAS PRATIQUE 12 – RAPPROCHEMENT AVEC LES CITOYENS (ÉTATS-UNIS)

Le Service de police de Naperville, en Illinois, a ouvert un centre de services de quartier offrant des heures d'ouverture tardives et un personnel composé de policiers et d'employés civils. Ce centre offre des services de base à la population, notamment des informations sur la prévention de la criminalité, de l'aide pour remplir les formulaires de police (plaintes), le paiement de différentes factures (électricité, impôts locaux, avis d'imposition, contraventions) et l'obtention de permis (stationnement). Ce centre de services est rapidement devenu populaire auprès de la population qui, dès les premiers mois de son ouverture, utilisait déjà une vaste gamme de services.

Source : www.law.berkeley.edu/files/

[What_Works_in_Community_Policing.pdf](#)

2. Le travail en partenariat avec les citoyens et les organismes

Indicateurs de suivi

A. Discussions et consultations :

- i. Formation d'un conseil de sécurité publique ayant des pouvoirs décisionnels à l'échelle institutionnelle; dans certains cas, ce conseil est consultatif;
- ii. Implantation de comités locaux de sécurité publique formés pour discuter des problèmes et des préoccupations des citoyens en matière de sécurité publique;
- iii. Présence de mécanismes de consultation publique sur les priorités et les objectifs stratégiques de la police;
- iv. Partage de l'information mutuellement bénéfique entre la police et les organismes du milieu pour déterminer et gérer les enjeux communs en matière de sécurité publique;
- v. Établissement de tables de discussion et de concertation thématiques, par exemple sur la violence faite aux femmes, les crimes économiques ou les enjeux de la jeunesse;
- vi. Mise en place de mécanismes formels de partage de l'information avec des organismes gouvernementaux pour déterminer et gérer les enjeux communs en matière de sécurité publique.

B. Partenariats et coproduction de la sécurité :

- i. Adoption de protocoles de coopération inter-agence visant la prévention ou la répression de certains types de criminalité;
- ii. Recensement et effort de rapprochement des acteurs sociaux, communautaires, judiciaires ou autres qui partagent des enjeux ou des mandats complémentaires à la police en matière de sécurité publique;
- iii. Adoption de protocoles de coopération multisectorielle d'intervention et de coopération en matière de sécurité publique.

CAS PRATIQUE 13 – PARTENARIAT AVEC LES ACTEURS SOCIAUX AUX BAHAMAS

Le Service de police des Bahamas a travaillé de très près avec les citoyens résidant sur son territoire afin de mettre sur pied un groupe de travail composé de policiers, de membres de la communauté religieuse locale, de commerçants, de résidents et d'anciens membres de gangs criminels qui sont revenus sur le droit chemin. Le groupe de travail avait pour mission de patrouiller à pied dans les rues, et ce, 24 heures sur 24 tous les jours de la semaine, afin de prévenir les vols ou la vente de stupéfiants. Le groupe de travail coordonnait également ses activités avec les ministères des Services sociaux, des Logements publics, de l'Environnement, de la Santé et des Travaux publics dans le but d'améliorer les conditions de vie de la population ciblée.

Source : <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-w0451-pub.pdf>

CAS PRATIQUE 14 – APPLICATION DE LA MÉTHODE SARA AU CANADA

Le Service de police de la région de Halton (Ontario, Canada) a eu recours à la méthode de résolution de problèmes SARA (*Scan, Analyze, Respond, Assess*) afin de contrer une variété de crimes et de désordres publics comprenant notamment le trafic de drogue, les émeutes, les vols de véhicules et les dommages à la propriété privée. La majorité de ces problèmes se concentraient principalement dans un quartier de la municipalité régionale de Halton (cinq pâtés de maisons). La méthode SARA a permis de définir et de mettre en place une série de mesures telles que le recours à des citoyens volontaires (vigiles de quartier), le déploiement de gardiens de sécurité privés (protection des commerces), l'utilisation de patrouilles à vélo (augmentation de la visibilité) et des opérations tactiques ciblant des activités criminelles plus sérieuses. Une évaluation des résultats montre que les crimes violents, les vols de véhicules, les dommages à la propriété privée, les incivilités et les appels de service ont diminué de 75 %.

Source : <http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-w0451-pub.pdf>

3. L'approche par résolution de problèmes

Indicateurs de suivi

A. Orientations :

- i. Orientations basées sur un processus permanent d'analyse et de diagnostic local de sécurité publique;
- ii. Alignement des objectifs de prévention de la criminalité en général avec l'application de mesures spécifiques au niveau local.

B. Formation :

- i. Formation en résolution de problèmes et en analyse de la criminalité offerte au personnel policier dans le cadre du changement de modèle.

C. Organisation du travail :

- i. Décentralisation de l'autorité décisionnelle pour permettre aux policiers de première ligne de s'attaquer aux problèmes soulevés par les citoyens;
- ii. Établissement de mécanismes de concertation entre les policiers en uniforme et les enquêteurs;
- iii. Affectation et responsabilisation géographique des policiers leur permettant de suivre de façon efficace l'évolution des problématiques soulevées par les citoyens.

4. Renforcement des mesures préventives

Indicateurs de suivi

- A. Adoption de programmes de prévention adaptés aux besoins de la population faisant l'objet d'évaluations régulières;
- B. Formation et appropriation démontrée par les policiers des principes de la prévention situationnelle.

5. Gestion et opérations

Indicateurs de suivi

- A. Mission révisée s'alignant sur la police de proximité;
- B. Structure hiérarchique et affectation de pouvoirs décisionnels plus près des services à la population;
- C. Valeurs internes favorisées par l'institution :
 - i. participation;
 - ii. concertation;
 - iii. résolution de problèmes;
 - iv. transparence;
 - v. communication;
 - vi. appropriation;
 - vii. responsabilité;
 - viii. éthique.
- D. Évaluation quantitative et qualitative du personnel inspirée du modèle et favorisant des comportements cohérents avec les objectifs poursuivis;
- E. Diffusion d'un plan de communication interne visant à expliquer et à mobiliser les policiers autour du changement de rôle qui leur est proposé;

- F.** Procédures administratives et opérationnelles adaptées afin de tenir compte des volets de l'approche de police de proximité;
- G.** Recrutement et système de promotion tenant compte des éléments de l'approche de police de proximité;
- H.** Pratiques de surveillance du territoire tenant compte de la criminalité et du sentiment d'insécurité;
- I.** Ajustement des mécanismes de soutien à la gendarmerie par les unités de soutien faisant en sorte que le patrouilleur et le commissariat sont le point de contact privilégié avec la population;
- J.** Mécanismes de promotion professionnelle basés sur les éléments clés du modèle de police de proximité afin d'inciter l'adhésion des employés aux nouvelles valeurs et pratiques.

Mettre en place et appliquer le suivi d'implantation du modèle de police de proximité peut paraître exigeant. Ce genre d'exercice demande un investissement non négligeable en matière de ressources, mais cet investissement est relativement faible quand on le compare aux coûts et aux conséquences liés à la correction du tir après des mois et, parfois, après des années de tâtonnement.

5.4.7 La rédaction d'un plan des ressources humaines

La rédaction du plan des ressources humaines consiste essentiellement à définir et à documenter les rôles et les responsabilités des fonctionnaires concernés, les compétences et les formations requises, les types de relations au sein du personnel et les processus de dotation en personnel. Cette étape est importante, puisqu'elle peut influencer sur la réalisation du projet en ce qui a trait aux résultats, certes, mais également sur le calendrier. En effet, les prévisions de durée des activités ne peuvent généralement prendre en compte toutes les variables qui entrent en jeu sur le plan des ressources humaines telles que la compétence ou le niveau d'expérience. Il importe donc que l'exercice soit bien réalisé afin qu'au moment de la mise en œuvre, les ressources humaines apportent une contribution positive à l'implantation.

La réalisation du plan des ressources humaines fait appel aux éléments développés dans le cadre de l'ampleur du projet ayant été autorisé, des actions à mener et du budget approuvé. Elle tiendra compte des structures et de la culture organisationnelle, des processus en place pour la dotation en personnel et des politiques administratives pertinentes. Aux fins d'organiser les ressources humaines, on s'inspirera des définitions de tâches existantes qu'on adaptera au rôle attribué au personnel dans le modèle de police de proximité. Un organigramme peut s'avérer utile pour visualiser les fonctions et leurs interrelations hiérarchiques et communicationnelles.

À la fin, le mandataire disposera d'un plan qui servira de guide pour doter, gérer et contrôler les ressources humaines affectées au projet de police de proximité. Ce plan comportera les éléments principaux suivants :

- 1.** Les rôles et les responsabilités, à savoir :
 - A.** Rôles (à titre indicatif) : Gestionnaire, superviseur, relationniste, préventionniste, analystes, contrôleur, etc.;
 - B.** Autorité : Niveau d'autonomie accordée;
 - C.** Responsabilités : Les tâches et les activités à compléter par cette ressource;
 - D.** Compétences : Les compétences requises pour remplir ce rôle.
- 2.** Un organigramme indiquant les différents rôles attribués en lien avec le modèle et les relations d'autorité, de responsabilités et de communication.
- 3.** Un plan de dotation indiquant quand et comment les besoins en ressources seront comblés. Ce plan comprendra certaines étapes de réalisation :
 - A.** Mode d'acquisition interne ou externe. Site d'exercice des fonctions. Coûts associés. Assistance requise des unités de soutien administratif;
 - B.** Calendrier de dotation élaboré selon les prévisions effectuées précédemment au moment de la rédaction du calendrier d'implantation;
 - C.** Définition et maintien des standards professionnels requis pour l'accomplissement des tâches;
 - D.** Besoins prévisibles en formation selon les rôles et les responsabilités attribués aux individus.

5.4.8 La rédaction d'un plan de communication

La communication constitue l'une des plus importantes clés du succès de l'implantation de la police de proximité. Afin de maintenir une mobilisation optimale, les parties prenantes et les bénéficiaires du changement, tant en interne qu'en externe de l'institution policière, doivent recevoir les informations qui répondent à leurs besoins et à leurs attentes. En fait, les mandataires du changement passeront une part appréciable de leur temps à communiquer avec les parties prenantes, les membres assignés au projet, les organisations externes, et les partenaires institutionnels et communautaires. La communication permet de bâtir et d'entretenir des ponts entre les individus et les organisations de provenance et d'intérêt variés, ce qui améliore la collaboration et contribue au processus d'implantation.

Tout au long du projet, le niveau d'incertitude et les attentes augmenteront. Par conséquent, le volume et la variété des communications internes et externes seront plus importants. Une connaissance intime des besoins et des attentes des parties prenantes, grâce au registre conçu à cet effet (*voir la section 5.4.1*), devient très utile pour préparer les stratégies et les messages appropriés. Le plan de communication évitera d'adopter une position défensive et réactive à l'égard des signaux reçus et contribuera à préserver la crédibilité du processus en allant au-devant des besoins des clientèles internes et externes touchées par le nouveau modèle de police. Les responsables de l'implantation constateront que les besoins en communication, quant au processus d'implantation, vont en diminuant au fur et à mesure de sa progression. D'autre part, la communication liée à l'exploitation du modèle de police de proximité connaîtra une progression proportionnelle à ses progrès dans la population. Cette composante de communication deviendra d'ailleurs une composante centrale des efforts de rapprochement qui caractérisent la police de proximité.

En ce qui a trait aux parties prenantes, elles ne requièrent pas toutes le même investissement ni les mêmes stratégies de communication. L'énergie et les ressources à investir dépendent principalement de l'intérêt ou de la motivation d'une partie prenante, d'une part, et de son pouvoir ou de son influence, d'autre part. Selon la combinaison de ces deux variables, les

stratégies de communication appliquées viseront un effort allant de minimum (être à l'écoute des parties prenantes et les tenir informées) à maximum (assurer leur satisfaction et gérer de manière attentive).

En ce qui a trait aux moyens, les pratiques en cours, les politiques institutionnelles, les variables culturelles et les aspects techniques doivent être pris en considération dans l'élaboration des stratégies. Bien que les médias constituent toujours un véhicule de communication important, la venue de multiples plateformes virtuelles de communication, telles que les réseaux sociaux, représente aujourd'hui un moyen à privilégier pour s'assurer que le message parvient de façon intacte aux parties prenantes visées. De plus, quel que soit le moyen de communication employé, il est primordial de vérifier régulièrement le décodage du message afin de confirmer non seulement que l'auditoire est bien ciblé, mais que le message a bien été compris et qu'on mesure la réaction du public. Ceci permet de corriger les messages, au besoin, et d'utiliser les ressources en communication de façon efficace.

À titre indicatif, un plan de communication contient les éléments suivants :

1. Les besoins en information des parties prenantes;
2. L'information à communiquer, y compris la ou les langues du message, le format, le contenu et le niveau de détail requis;
3. La justification de la transmission de cette information;
4. Le moment et la fréquence de la communication selon les besoins définis;
5. La ou les personnes désignées pour communiquer l'information;
6. La personne pouvant autoriser la communication;
7. Les personnes ou les groupes cibles du message;
8. Les méthodes et les technologies à utiliser (message écrit, oral, électronique, communiqué de presse, etc.);
9. Les ressources consacrées aux activités de communication;
10. Les modes de révision et de modification du plan de communication au fur et à mesure de l'implantation;
11. Un glossaire des terminologies;

12. La définition du cadre normatif, technologique et institutionnel des communications, sans oublier les contraintes.

5.4.9 La tenue d'un registre de gestion des risques

Tout changement comporte son lot de risques qui, s'ils ne sont pas détectés et gérés efficacement, peuvent entraîner des conséquences sur le processus ou les résultats à atteindre. L'implantation de la police de proximité, quelle que soit l'envergure choisie (locale, régionale ou nationale), n'échappe pas à cette règle universelle. La gestion des risques fait l'objet d'une littérature abondante et de formations poussées pour les gestionnaires, et notre propos ici n'est pas de « réinventer la roue ». Cette section du *Guide* a pour seuls objectifs de sensibiliser le lecteur à cette réalité et de lui offrir des éléments de base en la matière ainsi que des références pour approfondir le sujet.

Selon Gaultier-Gaillard et Louisot (2007) :

« La gestion des risques, ou plus rarement le management des risques, est la discipline qui s'attache à identifier, évaluer et prioriser les risques relatifs aux activités d'une organisation, quelles que soient la nature ou l'origine de ces risques, pour les traiter méthodiquement de manière coordonnée et économique, de manière à réduire et à contrôler la probabilité des événements redoutés, et réduire l'impact éventuel de ces événements⁵³. »

Bien qu'il appartienne aux mandataires de cerner les risques à l'implantation, on peut imaginer que des coupes budgétaires, l'instabilité sociale, un changement institutionnel de direction et le retrait de parties prenantes représentent des risques qui pourraient ralentir ou même compromettre l'implantation de la police de proximité.

Signalons par ailleurs que les perspectives d'avenir font partie des risques et doivent également être surveillées au même titre que les menaces afin de faire profiter l'implantation d'occasions ou de conjonctures favorables. Par perspectives

d'avenir, on peut penser, par exemple, à des offres de stages, à des changements politiques favorables, à des propositions de financement externe ou à l'adhésion de l'institution à des ententes internationales.

Pour cerner les risques, on aura recours, entre autres, à la collecte de données exploratoires, au registre des parties prenantes, au budget, au calendrier, aux indicateurs de suivi, au plan de communication et aux connaissances acquises quant à la culture de l'institution et au climat social et politique. On voudra déterminer avec le plus de précision possible la nature du risque, la probabilité qu'il se manifeste et, finalement, ses conséquences sur l'implantation. De nombreuses matrices sont disponibles en ligne pour réaliser cet exercice. Elles permettent de visualiser les risques, leurs répercussions et l'attention qu'ils commandent dans le processus d'implantation. Plusieurs méthodologies permettent également de quantifier et de qualifier les risques pour une analyse encore plus poussée.

Cet exercice se poursuit avec la détermination des stratégies de réponses qui seraient déployées si l'un des risques soulevés se matérialisait. Cette réflexion permet d'anticiper l'objectif poursuivi par la réponse au risque (éviter, transférer, atténuer ou accepter pour les menaces, et exploiter, partager ou améliorer pour les perspectives d'avenir) et les moyens qu'il convient de déployer.

En ce qui a trait au suivi, les acteurs de l'implantation assurent la gestion des risques grâce à un registre qui documente et contrôle cet aspect du processus depuis ses débuts jusqu'à son achèvement. Ce volet de la gestion des risques doit être assuré de manière périodique et doit faire l'objet de révisions régulières, car de nouveaux risques ou de nouvelles perspectives d'avenir peuvent émerger durant l'implantation, ou les conditions des risques ou des perspectives d'avenir déjà soulevés peuvent les rendre plus ou moins probables, ou réduire leurs répercussions.

5.4.10 La rédaction d'un plan d'approvisionnement

Le plan d'approvisionnement consiste en l'ensemble des processus d'achat ou d'acquisition de biens et de services requis pour l'implantation. Il inclut la négociation d'ententes contractuelles, le cas échéant.

53. Gaultier-Gaillard, S., et J.-P. Louisot (2007). *Diagnostic des risques. Identifier, analyser et cartographier les vulnérabilités*. La Plaine Saint-Denis : AFNOR.

En général, le parc immobilier existant de l'organisation policière est suffisant pour lancer l'implantation de la police de proximité. Selon l'envergure choisie et les besoins exprimés, les autorités auront à décider de l'implantation de nouvelles installations (commissariats, postes avancés, comptoirs, unités mobiles) dans des zones qui commandent des investissements supplémentaires. D'autres besoins matériels accessoires peuvent également être mis en évidence, mais ils sont rarement d'envergure importante. Toutefois, il est possible que les mandataires ne disposent pas en interne de toutes les ressources et des expertises requises pour l'implantation de la police de proximité. Il faut alors prévoir quelles sont ces ressources et quelle est la façon de se les procurer à temps pour l'étape au cours de laquelle elles seront mises à contribution. Cette situation est notamment observée dans le domaine de la formation policière et elle commande parfois le recours à des spécialistes-conseils de la police de proximité ou à des domaines cités dans ce *Guide*, comme la gestion du changement, les communications, la prévention ou la planification stratégique.

Les ressources prévues au plan d'approvisionnement peuvent également être d'ordre matériel, pédagogique ou technologique. Quoi qu'il en soit, les ressources et les expertises obtenues en externe nécessitent souvent la négociation d'ententes contractuelles qui exigent la participation d'unités administratives mandatées à cette fin. Il est important

de prévoir ces besoins et de mettre en réserve les unités concernées afin qu'elles puissent apporter leur soutien aux efforts d'approvisionnement.

Le plan d'approvisionnement détermine les ressources matérielles, technologiques, immobilières et conseils nécessaires à l'implantation de la police de proximité. Il indique les coûts anticipés ainsi que les fournisseurs (internes ou externes) potentiels. C'est ici que la réflexion est faite quant aux besoins et à la capacité interne de les satisfaire. On réfère à cette décision par l'expression « produire ou acheter ». S'il est impossible de produire le bien ou le service en interne, on doit évaluer la possibilité de l'acquérir à l'extérieur (de l'institution, du domaine gouvernemental, du privé ou de l'international).

L'approvisionnement est un domaine d'expertise assez pointu, car il fait appel à des connaissances approfondies des processus gouvernementaux en cause et des acteurs ou des fournisseurs présents dans le domaine. On ne saurait trop insister sur la nécessité de compter sur la présence d'experts chevronnés dans ce domaine auprès des mandataires de l'implantation pour prendre en charge cet aspect du dossier. Les erreurs de formalités dans ce champ d'activité se traduisent souvent par des retards de livraison qu'il est facile d'éviter en s'entourant d'experts.

LEÇONS CLÉS

- Retenir l'importance de former un comité de suivi au début du processus;
- Entamer la première collecte de données (exploration) visant à confirmer la présence et la prévalence des conditions préalables pour obtenir le feu vert afin de concevoir un plan initial;
- Compléter la rédaction d'un plan initial et obtenir l'approbation du comité de suivi;
- Approfondir la planification détaillée à partir du plan initial;
- Définir l'importance des parties prenantes, leurs attentes et leurs besoins.

6. MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre est certainement la phase la plus perceptible et la plus délicate du processus d'implantation de la police de proximité. Comme on l'aura constaté à l'étape précédente, elle fait appel à un processus de mobilisation et de planification considérable mais nécessaire si l'on souhaite maximiser les chances de succès. Appuyée par les principes fondamentaux et sur une planification soignée des ressources et des processus, la police de proximité offrira rapidement les premiers signes de changement de comportements des policiers et de satisfaction au sein de la population ciblée. Comme on peut s'en douter, les mandataires auront fort à faire pour lancer le projet une fois la phase de la planification complétée. Il faudra en outre déployer les différentes actions planifiées pour arriver à un modèle fonctionnel. Cette section du *Guide* propose donc la mise en œuvre des actions définies dans la section précédente et suggère une série d'étapes à suivre pour s'assurer d'une implantation efficace du modèle de police de proximité. Selon la particularité des processus administratifs en place et l'urgence de la situation, certains mandataires désireront accélérer ou modifier cette séquence.

Notons que même si, d'un point de vue administratif, l'adoption d'un cadre légal et réglementaire n'est pas une nécessité absolue pour procéder à la mise en œuvre, il est indéniable qu'une telle base accorde au changement une crédibilité et une légitimité accrues. En outre, un nouvel environnement légal et réglementaire confère aux mandataires, au comité de suivi et à toute autre structure concernée par la police de proximité (par exemple, les comités consultatifs de citoyens) les capacités administratives et légales d'accomplir leurs fonctions.

À ce stade, la phase exploratoire aura été complétée, l'approbation du plan directeur sera confirmée officiellement par un comité de suivi et la planification détaillée sera terminée. À cette étape, les mandataires doivent connaître l'envergure de l'implantation, les besoins et les attentes des parties prenantes, les ressources requises ainsi que les risques. Il est maintenant temps de passer de la préparation à la réalisation. Les étapes suggérées dans cette section peuvent être implantées successivement ou simultanément, selon les

circonstances. Les mandataires peuvent déterminer une séquence différente correspondant mieux à leurs impératifs ainsi qu'à la réalité sociopolitique de l'environnement.

6.1 L'ACTIVATION DU PLAN DE COMMUNICATION

Il est important d'insister sur le fait que la communication est la pierre angulaire de tout changement organisationnel, et l'implantation de la police de proximité ne fait pas exception. C'est pourquoi nous suggérons fortement d'activer le plan de communication le plus tôt possible. Comme nous l'avons mentionné précédemment, chaque groupe ou chaque partie prenante ressent des besoins spécifiques en matière de communication, et les mandataires devront s'assurer que les messages sont adaptés en fonction de l'auditoire visé. Une stratégie ciblée pour chacune de ces clientèles, internes et externes, permettra de préparer le terrain et de bâtir des canaux de communication bidirectionnels. En effet, la communication ne consiste pas uniquement à transmettre un message vers un public. Elle permet aussi de recueillir les communications dirigées vers les mandataires à propos de la mise en œuvre de la police de proximité (rétroaction et retour d'expérience). Au-delà de l'exercice de transparence essentiel à la crédibilité du processus, la communication bidirectionnelle contribue à mesurer certains indicateurs de satisfaction, à apporter des correctifs au moment opportun et à entretenir des liens efficaces avec des partenaires et des alliés essentiels tant internes qu'externes à l'institution.

Comme nous l'avons mentionné dans la section traitant de la planification, le plan de communication doit prévoir le type de message, les clientèles à cibler, le volume et l'intensité des communications, et les médias à privilégier selon les clientèles. À cet égard, une attention particulière doit être portée à la désignation des porte-paroles, car, dans certaines circonstances, le grade, le statut, les fonctions ou la réputation d'un porte-parole peut contribuer à valoriser le message ou, à l'inverse, à lui nuire. Dans un environnement où la crédibilité de la police est mise à mal, certains messages bénéficient mieux d'un porte-parole issu de la société civile (par exemple, un membre du

comité de suivi appartenant à un organisme jouissant d'une bonne crédibilité auprès du public cible). D'autre part, lorsqu'on veut signifier clairement un changement de cap, le choix d'un nouveau porte-parole peut représenter un geste plus cohérent que le recours aux personnes associées aux pratiques passées.

Finalement, il est possible que certaines parties prenantes exigent un investissement plus important en ce qui a trait à la nature et au volume des communications. Il est donc essentiel de bien cibler les acteurs dont l'adhésion demande une maîtrise plus importante des concepts et des rouages de la police de proximité. On pense notamment aux organismes de défense des droits, au comité de suivi et aux médias. En plus des moyens traditionnels, il serait donc avisé de favoriser des présentations d'experts, des séminaires et des conférences pour couvrir l'ensemble des besoins en information afin de favoriser une compréhension du modèle menant à un appui plus éclairé.

6.2 LA MOBILISATION DES RESSOURCES

6.2.1 Les ressources humaines

Cette partie de la mise en œuvre devrait débiter par la mobilisation des ressources humaines. Les processus de sélection, généralement encadrés par des normes administratives, permettront de remplir les besoins soulevés en planification. Selon l'envergure du projet et le rythme d'implantation préalablement déterminé, la dotation en personnel de première ligne, de gestion ou de soutien doit tenir compte des descriptions de poste élaborées et des compétences requises pour remplir la mission de police de proximité. À cette étape, on tiendra également compte du calendrier d'implantation, de la disponibilité des ressources, de leur remplacement dans leurs unités d'origine, de l'organigramme du projet, des politiques administratives en place et des caractéristiques géographiques des affectations. La finalité du processus devrait produire une liste d'affectations et un calendrier de prise de fonction. Si les mandataires négligent l'étape de l'acquisition des ressources humaines appropriées à la mission en ce qui a trait aux compétences et à la disponibilité, les conséquences négatives peuvent être multiples, notamment des retards dans le calendrier, l'incompétence des services et l'insatisfaction des citoyens.

6.2.2 Les ressources matérielles et technologiques

Contrairement aux modèles d'intervention policière axés sur le maintien de l'ordre, la police de proximité exige relativement peu d'investissements matériels ou technologiques, si ce n'est que pour ses besoins de communication, les activités de rapprochement et le suivi des performances. Il va de soi que le recours à la collecte de données fiables permet de mieux discerner les problématiques récurrentes, mais la mise en place de systèmes d'information modernes peut s'avérer dispendieuse. Cela exige des infrastructures élaborées qui demandent un entretien constant. Au stade de l'implantation, on recommande plutôt de miser sur les investissements qui soutiennent les objectifs de rapprochement, car le succès de la police de proximité repose plutôt sur la communication et l'application de concepts fondamentaux portés par des policiers spécialistes de la sécurité publique. Les investissements majeurs liés aux systèmes informatiques peuvent être justifiés et réalisés dans le futur.

Toutefois, il ne faudrait pas conclure pour autant qu'aucun investissement matériel ou technologique n'est requis. Plusieurs aspects de l'implantation du modèle nécessitent des ressources adaptées. On pense plus particulièrement aux communications avec les auditoires cibles. Les logiciels disponibles aujourd'hui peuvent aider grandement le déploiement d'un plan de communication, la coordination, le suivi des indicateurs et la gestion de projet, surtout dans un environnement social, économique ou géographique difficile à couvrir par des moyens traditionnels. Dans le même ordre d'idées, une organisation policière qui juge nécessaire d'augmenter sa visibilité et la fréquence de ses relations avec la population peut recourir à l'utilisation de commissariats mobiles ou de comptoirs de services stratégiquement positionnés sur le territoire. Ce type de ressource a déjà fait ses preuves, et ce, sans grever les budgets nationaux. Nous ne prétendons pas que l'implantation de la police de proximité se fait à coût nul. Cependant, force est d'admettre que les investissements en ressources matérielles et technologiques généralement requis pour implanter ce modèle de police se comparent avantageusement aux dépenses encourues pour satisfaire les besoins d'autres options fondées sur le contrôle, la répression et la surveillance des populations.

Finalement, il est important de mentionner qu'il existe une tendance à singulariser les policiers actifs en police de proximité auprès de la population en les dotant d'uniformes distincts. Nous reconnaissons l'intention louable derrière cette pratique pour envoyer un signal positif aux citoyens. Toutefois, il y a, dans cette approche, un risque de limiter la perception du changement aux seuls policiers qui portent l'uniforme des « bons » policiers. En plus de créer une possible marginalisation des policiers au sein de l'institution policière, l'adoption de signes distinctifs pour les policiers affectés au déploiement de la police de proximité envoie le signal que, derrière ces nouveaux policiers, il y a peut-être encore une institution qui n'a pas adhéré au changement. La police de proximité ne peut en aucun cas être une structure isolée et indépendante au sein de l'institution policière, mais elle constitue une manière différente d'appréhender les missions de police au service de la population.

6.3 L'ACTIVATION DU PLAN DE FORMATION

L'objectif ultime du plan de formation est de doter les membres du personnel d'une maîtrise intime de leur nouveau rôle. Il s'agit non seulement de développer leurs compétences et leurs habiletés à appliquer les composantes de la police de proximité en toute circonstance, mais aussi de changer leur propre conception du rôle du policier. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans les sections précédentes de ce *Guide*, la police de proximité n'est pas une approche universelle; elle requiert plutôt une agilité organisationnelle ainsi qu'une capacité de remise en question de ses traits culturels. Elle transforme le rôle du policier à un point tel qu'il est nécessaire d'asseoir sa pratique professionnelle sur une vision différente de son rôle et sur des bases scientifiques solides qui ont fait le succès de ce modèle.

En outre, bien qu'il existe un tronc commun à cette formation, on doit prévoir des ajustements selon les rôles et les responsabilités des individus. Ainsi, les gestionnaires et les policiers de première ligne doivent partager une connaissance approfondie des fondements du modèle, mais ils auront des responsabilités différentes à remplir dans son opération. Par exemple, la formation des gestionnaires doit tenir compte de

la gestion du changement et des résistances afin de pouvoir décoder les comportements qui s'y rattachent et réagir en conséquence. Ils devront également colliger les données relatives à la performance du personnel et du modèle pour en assurer l'évaluation. Finalement, les gestionnaires devront mettre en place un système de valorisation qui encourage et reconnaît les comportements qui sont alignés avec les valeurs ainsi que les principes de la police de proximité. Le policier de première ligne, quant à lui, aura à composer avec les manifestations d'insécurité ou de désagrégation sociale et il devra susciter la contribution des communautés dans l'élaboration de solutions à ces problèmes.

D'autre part, la durée des formations est un facteur important dans l'enracinement du modèle. On peut familiariser un policier avec la police de proximité en quelques heures ou en quelques jours, mais on ne peut en faire un expert en sécurité publique ni garantir son adhésion au changement dans un délai aussi court. L'expérience vécue à ce chapitre démontre que les valeurs et les comportements acquis par la pratique d'autres modèles de police sont difficiles à remplacer en peu de temps⁵⁴. Bien qu'en principe on s'adresse à des policiers triés sur le volet, un investissement considérable est requis en formation pour « reprogrammer » les policiers et leur enseigner des pratiques différentes.

Les contenus de formation doivent tenir compte du cheminement à faire pour les étudiants. Tous n'ont pas le même niveau de scolarité, le même nombre d'années d'expérience dans la police ou la même ouverture à l'égard du changement. Le défi des formateurs consistera à induire une réflexion individuelle et collective chez les policiers afin de les rendre réceptifs aux propositions de la police de proximité. À l'aide des concepts et des principes fondateurs de ce modèle, ils pourront acquérir la vision du rôle portée par l'approche de proximité et la traduire en activités concrètes.

54. Teneau, G. (2005). *La résistance au changement organisationnel*. Paris : L'Harmattan.

En ce qui a trait à la méthode pédagogique, l'approche par compétences⁵⁵ demeure la plus prometteuse pour influencer de façon durable les valeurs et les comportements ciblés chez les policiers. Contrairement à l'approche traditionnelle dite magistrale, ce type d'enseignement s'attache à traduire les notions théoriques en compétences observables chez l'élève ou le stagiaire, ce qui est un meilleur garant de la durabilité du changement⁵⁶.

6.4 LA SOLLICITATION DES MEMBRES DES COMITÉS LOCAUX DE SÉCURITÉ

Ce n'est qu'après la formation des policiers qui seront les porteurs du modèle qu'on pourra procéder à la formation des comités locaux de sécurité. Composés de citoyens ou d'acteurs de la vie communautaire de leur milieu, ces comités agissent en partenariat avec la police pour repérer et combattre les sources d'insécurité, d'incivilité et de criminalité dans leur environnement. Selon le mandat défini et approuvé en amont de l'implantation, les comités peuvent être consultatifs ou décisionnels sur certains enjeux. Bien qu'en général ils ne contrôlent pas les budgets, ils peuvent intervenir sur les priorités et les stratégies de la police. À ce titre, on dira qu'ils sont coproducteurs de la sécurité publique⁵⁷. D'autre part, en assumant cette responsabilité, les comités locaux de sécurité deviennent une interface majeure entre la police et la population. Ils font partie du processus de veille permanente de la police quant aux problèmes émergents, aux besoins des citoyens et à leur degré de satisfaction à l'égard des services offerts.

La composition des comités doit refléter la composition socioéconomique de l'environnement qu'ils représentent. En autant que possible, les mandataires doivent éviter de politiser les comités. La présence d'élus locaux, souhaitable dans certaines circonstances, peut mener à des dérapages

idéologiques ou politiques qui nuiraient à leur efficacité. Ces comités ne sont pas des contre-pouvoirs. Ils sont créés dans le seul but de donner une voix et une influence directe aux citoyens sur les enjeux de sécurité publique qui les touchent au quotidien. Ces personnes devront faire l'objet d'une formation spécifique sur le modèle de police de proximité et sur leur rôle.

Avant la mise en place des comités, il faut définir avec soin la mission du comité local de sécurité publique ainsi que la structure, la durée du mandat des membres, les règles de fonctionnement, les pouvoirs, les obligations et les limites des pouvoirs des représentants policiers, ainsi que les mécanismes de communication et de consultation. Les ressources dont disposeront les comités auront été définies au préalable, de préférence dans le cadre légal et réglementaire adopté.

6.5 LA MISE EN FONCTION DU MODÈLE

La mise en fonction de la police de proximité est une occasion de marquer le début d'une nouvelle relation entre la police et la population. Selon qu'on déploie le modèle de façon limitée ou généralisée, on voudra profiter de cette occasion pour mettre en valeur les changements proposés. Ce moment fort de l'implantation doit symboliser clairement l'adoption de nouveaux modes opératoires policiers et l'établissement d'un dialogue permanent sur le mieux-être de la communauté. Inaugurations de locaux, remises d'ordres de mission, promotions et affectations, adoption de symboles visuels, lancement de programmes, journée portes ouvertes, expo-police et présentation des membres du comité local de sécurité publique sont autant de gestes qui contribuent à démarrer la machine, à mettre en lumière ses objectifs et à lui donner l'élan nécessaire pour poursuivre sa mission.

La mise en fonction doit cependant être plus qu'une activité inscrite au plan de communication. Elle doit coïncider avec le début des opérations et des consultations qui découlent de l'application des composantes de la police de proximité. Toutes les ressources et tous les processus administratifs doivent être en place et fonctionnels. Le personnel doit être formé, et la supervision des activités doit être assurée par des gestionnaires adhérant au modèle de police de proximité. Les indicateurs de performance et de qualité de service auront été testés et

55. Une approche pédagogique par compétences utilise les compétences nécessaires dans un domaine ou dans une pratique comme point de départ dans la conception et le développement d'un programme d'études, d'un scénario ou d'une activité pédagogique. C'est une méthode de développement de programmes d'études reposant sur l'analyse des tâches et des responsabilités d'un métier ou d'une profession, la détermination de toutes les compétences nécessaires pour son exercice, leur traduction en objectifs d'apprentissage et la mesure de la maîtrise de ces apprentissages en fonction de critères prédéterminés et validés.

Source : http://edutechwiki.unige.ch/fr/Approche_par_compétence
56. Scallon, G. (2004). *L'évaluation des apprentissages dans une approche par compétences*. Bruxelles : De Boeck.

57. Roché, S. (2004). *Réformer la police et la sécurité : les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Paris : Odile Jacob.

ajustés pour assurer le respect des objectifs d'implantation et d'opération, ainsi que la fiabilité des données recueillies. Le comité local de sécurité publique siègera et produira des résultats en matière d'orientations et de priorités d'action, tout en favorisant la mise en place de partenariats efficaces entre la police et les organismes présents dans la communauté.

Les critiques adressées à la police de proximité portent généralement sur une insistance trop grande sur l'adoucissement de l'image des policiers au détriment de l'application des lois. La mise en fonction ne doit pas prêter le flanc à ce genre de récrimination. S'il est vrai que la communication et le partenariat sont des stratégies omniprésentes de la police de proximité, il est tout aussi vrai que l'application « intelligente » des pouvoirs coercitifs de la police constitue parfois la solution appropriée aux problématiques soulevées. À cet égard, la police de proximité comporte un volet répressif non négligeable qui doit impérativement être connu et utilisé lorsque le renseignement et l'analyse de la criminalité concluent que cette stratégie constitue la meilleure option de résolution de problèmes.

On ne peut présumer de l'accueil que recevra la police de proximité à ses débuts. Il faut se rappeler que ce changement est souvent le fruit d'une crise de légitimité. Dans ces conditions, la mise en fonction du modèle peut exiger le rétablissement préalable d'un niveau de confiance et de communication qui est au cœur de la composante « rapprochement » du modèle. Aussi longtemps que la relation police-citoyens n'est pas rétablie de manière ferme, on ne peut espérer former de partenariats productifs, intervenir efficacement en prévention de la criminalité ou résoudre des problèmes avec les citoyens. Les composantes de la police de proximité exigent un dialogue franc, empreint de confiance entre les parties. À défaut, l'information essentielle au diagnostic de sécurité sera insuffisante pour soutenir l'action, et la police sera astreinte à agir seule, en marge de la communauté qu'elle a pourtant pour mission de servir.

La mise en fonction est également le début du processus de suivi qui permet de contrôler l'évolution de l'implantation jusqu'à son enracinement. L'étape de la planification aura permis d'élaborer les indicateurs propres à l'application des

composantes du modèle, et la mise en fonction marquera le début de la production des rapports de suivi qui traduiront l'efficacité et l'efficience des actions menées. Les comptes rendus devront illustrer la concordance entre les prévisions avancées en planification et les résultats concrets sur le terrain. Au moment de soumettre les résultats périodiques aux autorités (hiérarchie, comité de suivi), il faut prendre en considération les besoins et les attentes inscrits au registre des parties prenantes. Un questionnement pertinent sur la progression du modèle contribuera à le pérenniser. Il est important de mentionner l'importance des indicateurs de résultats dans un processus qui vise avant tout à répondre aux attentes de la population.

La phase opératoire de l'implantation marque également le début de l'exercice de gestion des risques soulevés au moment de la planification. Certains de ces risques concerneront des éléments sur lesquels les mandataires auront une emprise, alors que d'autres échapperont totalement à leur influence. Dans tous les cas, l'implantation réussie du modèle repose sur la justesse des prévisions et la pertinence des mesures d'atténuation proposées. En tout état de cause, les parties prenantes ayant une influence sur les risques doivent participer à leur gestion. Cette approche leur permet de prendre conscience de l'existence de risques au sein du projet, renforce leur adhésion et contribue à augmenter la marge de manœuvre des mandataires.

Finalement, la mise en fonction constitue le début du processus de pérennisation du modèle, phase au cours de laquelle les nouvelles pratiques remplacent les anciennes et deviennent les normes et les valeurs partagées par les membres de l'institution. Certains mandataires ont tendance à considérer que la pérennisation ne relève que des policiers. Or, pour que le changement soit enraciné de façon irrémédiable, il faut qu'il affecte également les perceptions et les attentes de la population. Le sujet de la pérennisation sera donc abordé plus en détail dans la prochaine section du *Guide*.

LEÇONS CLÉS

- Considérer la mise en œuvre comme un moment clé de la communication interne et externe;
- S'assurer que la communication et la formation soient les principales stratégies de mobilisation des ressources humaines;
- Profiter de cette étape pour souligner le début officiel des mécanismes de participation citoyenne à la sécurité (comité local de sécurité publique, partenariats, programmes de rapprochement, etc.);
- S'assurer que les indicateurs de suivi soient prêts à être mis en service.



7. APPLICATION DES MESURES DE PÉRENNISATION

Un des défis les plus imposants de l'implantation de la police de proximité est celui de la durabilité du changement. Les efforts qu'exigent l'implantation et les multiples pressions de l'environnement font en sorte que les énergies sont déviées vers d'autres enjeux lorsque le sentiment d'urgence n'est plus ressenti. Non accompagnée après sa mise en place, la police de proximité risque de se voir négligée et ses mandataires, marginalisés. En fin de compte, elle se résumera à quelques activités de relations publiques sans réelles conséquences. Ce scénario a malheureusement été observé à de nombreuses reprises, et la faute n'en incombe pas au modèle, mais bien aux réflexes très humains qui accompagnent souvent le changement. Éventuellement, les impératifs de sécurité bien choisis et les menaces de toutes sortes servent d'excuses pour adopter des pratiques policières plus « fermes » et plus intrusives inspirées par le climat social et politique ambiant. L'ironie est que ces brusques changements de cap privent souvent les forces policières des alliés naturels et des renseignements qui leur permettraient d'intervenir efficacement contre ces menaces.

Pour atténuer ces risques et favoriser la consolidation du modèle durant et après l'implantation, il faut mettre en place des mesures dites de pérennisation. Ces mesures doivent viser l'institution policière, mais aussi la population, qui est la première bénéficiaire du nouveau modèle de police. Les actions proposées auront pour objectif d'assurer le remplacement des anciennes pratiques et valeurs par celles portées par la police de proximité. Ainsi, les policiers continueront à démontrer l'acquisition de comportements et de méthodes différentes, et la population continuera d'exiger l'application et le suivi rigoureux de ce modèle de service. L'objectif de cette section du *Guide* est de circonscrire les conditions et les indices révélant que la police de proximité est enracinée dans l'institution policière et dans la population, augmentant ainsi ses perspectives de durabilité.

Nous appellerons « institutionnalisation » l'étape du processus de changement qui se produit lorsque les procédures, les politiques et les systèmes qui ont émergé à la suite de l'effort de changement remplacent les anciennes méthodes de travail au sein de l'institution policière. Cette étape consiste à l'alignement des systèmes, au renforcement des nouveaux comportements

et au transfert de connaissances. L'alignement se produit lorsque la structure organisationnelle (par exemple, les rôles et les responsabilités, la responsabilisation, la communication), les systèmes d'exploitation (par exemple, l'allocation de budget et de temps) et les systèmes de ressources humaines (par exemple, les récompenses, les critères de sélection, la formation, etc.) sont en harmonie avec le modèle de police de proximité. Les nouvelles méthodes de fonctionnement deviennent alors un standard observable. Enfin, le modèle est institutionnalisé lorsque les nouveaux employés sont formés aux nouvelles approches de travail de l'organisation. De plus, il est également nécessaire que les connaissances et le processus de transfert des connaissances suscitent la participation des employés titulaires en tant que mentors auprès des nouveaux employés.

Ces observations dénotent que la police de proximité est passée de l'état de projet à une intégration aux opérations, aux valeurs et aux comportements véhiculés par l'institution policière. Cependant, au-delà de ces constats, quelles sont les questions dont les réponses viendront confirmer l'institutionnalisation de la police de proximité? En voici quelques-unes :

1. Quels étaient les objectifs de l'implantation? Sont-ils atteints?
2. Les besoins de la population sont-ils connus et intégrés à la planification?
3. Quelle évaluation peut-on faire de la performance de l'institution policière sous la police de proximité?
4. Quels sont les retours d'expérience du comité de suivi de l'implantation quant à l'adoption de nouvelles approches par la police?
5. Êtes-vous satisfait de la planification effectuée?
6. Le personnel a-t-il été consulté avant et durant le processus?
7. La mission de l'institution a-t-elle été révisée pour intégrer les valeurs et les principes portés par la police de proximité?
8. La structure décisionnelle a-t-elle été modifiée pour favoriser l'autonomie et l'initiative en résolution de problèmes?

9. La police de proximité est-elle une entité administrative ou une approche applicable pour tous les membres de l'organisation policière?
10. Est-ce que les politiques de rapprochement avec la population, de partenariats, de prévention de la criminalité et de résolution des problèmes sont en vigueur?
11. Les procédures d'embauche, de formation, de déontologie et de promotion sont-elles alignées sur le modèle?
12. Des éléments nuisibles ont-ils été sanctionnés ou remerciés?
13. Un système de mentorat est-il en place pour influencer les nouveaux employés dès leur entrée en service?
14. Est-ce qu'un plan de communication avec les partenaires est en application permanente?
15. Les résultats de l'implantation sont-ils communiqués en interne et en externe?
16. Les outils de communication offrent-ils une visibilité institutionnelle (logos, symboles, communications virtuelles, sites Web, etc.) à la police de proximité?
17. Parlez-vous encore de la police de proximité comme d'un projet d'implantation ou comme d'un fait accompli?
18. Avez-vous détecté un conflit possible entre la participation des citoyens à l'élaboration d'objectifs opérationnels ou stratégiques et la viabilité de la mission de l'institution?
19. Les hauts dirigeants sont-ils engagés dans la pérennisation de la police de proximité?
20. Les acteurs politiques, les syndicats de policiers et les autres parties prenantes participent-ils encore au suivi des résultats atteints par l'application de la police de proximité au-delà de son implantation?
21. Les ressources financières, technologiques et matérielles font-elles l'objet d'une planification récurrente tenant compte des besoins de consolidation et de pérennisation de la police de proximité?

Les réponses à ces questions permettront d'apprécier le degré d'enracinement de la police de proximité dans l'institution policière. D'autres questions, plus spécifiques aux structures, aux systèmes de gestion et aux résultats produits peuvent s'ajouter, mais, le moment venu, le lecteur sera à même de les formuler en fonction de sa propre réalité.

D'autre part, comme nous l'avons mentionné en introduction, il serait hasardeux de laisser à la seule institution policière le soin de veiller à la pérennité du changement. L'expérience et l'histoire démontrent que la culture policière et la dynamique du pouvoir ne sont pas des facteurs qui favorisent ce changement. Il faut donc contrebalancer ces variables dans le but de créer un équilibre entre elles et la viabilité des objectifs de la police de proximité, et ce, non seulement pour l'institution policière, mais aussi pour la population.

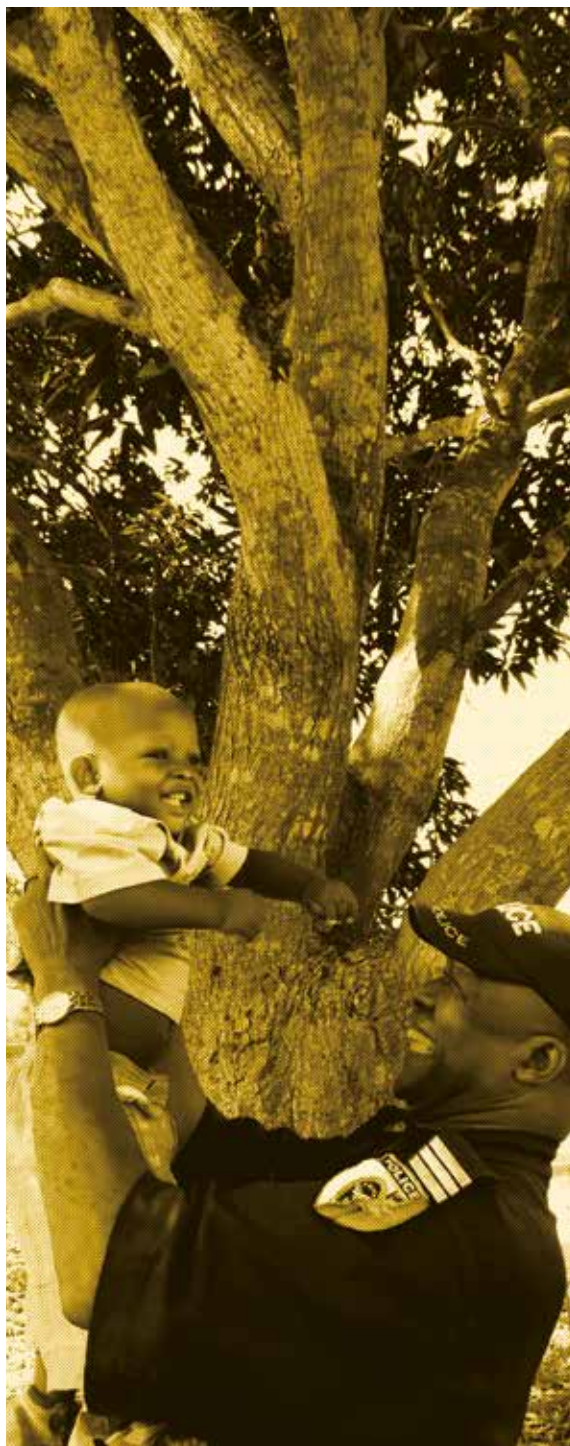
Ce contrepois s'incarne dans la satisfaction des besoins et des attentes de la population qui sont liés à l'action, à la réaction et à l'interaction policière. À cet égard, la multiplication des mécanismes de concertation, de partenariat et de partage des responsabilités en matière de sécurité publique de même que l'introduction d'une culture d'imputabilité policière sont les vecteurs à promouvoir pour que la police de proximité demeure la norme exigée et vérifiée par les citoyens. Quelles seraient donc les questions à se poser pour vérifier la pérennisation de la police de proximité aux yeux de la population? En voici quelques exemples :

1. Les comités locaux de sécurité publique sont-ils formés et à pied d'œuvre?
2. Les comités locaux ont-ils une incidence sur les enjeux locaux de sécurité?
3. Les comités locaux participent-ils au processus de planification annuelle de la police?
4. Un processus de plainte et un code de déontologie policière sont-ils en application?
5. Des citoyens siègent-ils aux comités de discipline interne des policiers?
6. Les intervenants communautaires et les élus locaux sont-ils consultés quant aux priorités et aux enjeux de sécurité?

7. Des mécanismes de vérification de la satisfaction des citoyens sont-ils en vigueur?
8. Les médias ont-ils accès aux évaluations d'implantation, aux décisions disciplinaires et aux sondages d'opinion des citoyens?
9. Les élus reçoivent-ils des commentaires et des suggestions quant à la sécurité?
10. La perception de la criminalité, le sentiment de sécurité et la confiance en la police sont-ils des indicateurs mesurés et rapportés par la police?
11. Existe-t-il un écart de perception entre les objectifs poursuivis par l'institution policière et les objectifs poursuivis par les citoyens?

Toutes ces questions, qu'elles portent sur l'institution policière ou sur la population, permettront de mesurer certains indicateurs qui traduisent le degré de pérennisation des changements apportés par la police de proximité. Que l'on adopte ces indicateurs ou d'autres, l'important sera de ne pas se limiter à ceux qui portent sur la gestion des processus. Au chapitre de la pérennité, seuls les objectifs fixés au départ et les résultats atteints sont importants, et le jugement porté à la suite de ces questionnements dictera la suite des actions à mener.

Il est important de noter que peu d'expériences d'implantation de ce modèle de police peuvent se prévaloir d'un parcours sans fautes. Les cas pratiques décrits au cours des chapitres précédents le démontrent clairement. Ce qui importe, c'est de maintenir le cap.



8. CONCLUSION

L'implantation de la police de proximité demande un engagement résolu de la part des institutions concernées par les enjeux de sécurité publique. Comme cela a déjà été mentionné, un changement de modèle policier découle souvent d'une crise de légitimité qui est exprimée directement par la population auprès des autorités ou indirectement par l'entremise d'autres acteurs sociaux porteurs du même message. Qu'il s'agisse d'intérêts économiques, de stabilité sociale et politique ou de protection des personnes et des biens, les effets d'une telle crise sur une société peuvent entraîner des conséquences durables. De plus, lorsque les problèmes se multiplient à l'image d'une mosaïque de crises, le climat social peut devenir si tendu que seul un changement d'envergure suffira à apaiser la population. Pour l'institution policière, ce changement peut se matérialiser par l'implantation d'un modèle de police de proximité basé sur les axes fondamentaux que sont le rapprochement avec la population, les partenariats, la prévention de la criminalité et la résolution des problèmes. Cette approche a fait ses preuves dans de nombreux pays et auprès de communautés variées ayant des besoins, des attentes et des cultures très différentes.

Au fil des sections de ce *Guide*, nous nous sommes appliqués à exposer les conditions à réunir et les actions à mener pour maximiser les chances de réussite de la police de proximité. Inspirés de l'expérience des artisans du changement et d'une abondante littérature, nous avons proposé au lecteur et praticien de la sécurité publique une démarche qu'il lui appartiendra d'adapter au contexte dans lequel il évolue. Mais, s'il fallait résumer en quelques énoncés la police de proximité quel que soit son environnement, on dirait qu'elle est ou devrait être⁵⁸ :

1. Une philosophie et une stratégie institutionnelle permettant à la police de travailler avec les citoyens de manière créative pour résoudre les problèmes d'insécurité, de désordre, d'incivilité, de désagrégation sociale et de criminalité qui nuisent à la qualité de vie de la population. Cette philosophie

prône l'appropriation de la sécurité par le public comme un bien collectif sur lequel il détient des droits et des pouvoirs.

2. Un engagement à favoriser l'autonomisation des citoyens par le partage des pouvoirs et des responsabilités, et le partenariat dans la production de la sécurité.
3. Un modèle décentralisé permettant aux policiers qui côtoient quotidiennement les citoyens et qui connaissent bien leurs besoins, leurs attentes et leurs capacités à contribuer à la sécurité publique de faire le lien entre l'institution et la population pour favoriser la communication et l'ajustement des stratégies en fonction des informations échangées.
4. Une police continuellement en veille devant les problèmes et les menaces de manière à promouvoir l'adoption des solutions appropriées à court, à moyen ou à long terme. Ces interventions peuvent être répressives ou préventives, et elles tendront à mettre à contribution les ressources et les pouvoirs de l'État combinés aux capacités de ses partenaires et aux contributions citoyennes, lorsque cela est indiqué.
5. Une police basée sur des valeurs d'éthique, de respect des droits, de légalité, de responsabilité, de confiance et de légitimité. La police de proximité implique un nouveau contrat social entre la police et les citoyens. La nouvelle relation est basée sur la confiance du public envers l'institution transformée, qui agit comme un catalyseur de la prise en charge des citoyens de leurs responsabilités dans la production de la sécurité et de l'ordre social.
6. Un acteur du mieux-être de la société capable d'intervenir efficacement en temps de crise ou contre la criminalité, mais également préoccupé par les autres variables sociales qui interviennent dans la qualité de vie des citoyens.
7. Une police attentive aux besoins des laissés pour compte et des négligés de la société. La police de proximité comporte un volet social important,

58. Trojanowicz, R., et B. Bucquerox (1998). *Community Policing: How to Get Started*. New York: Routledge.

puisque la police est la seule agence gouvernementale ouverte 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Elle se trouve dans une position unique pour venir en aide ou procurer une assistance aux pauvres, aux sans-abris, aux minorités, aux aînés et à toute autre catégorie de personnes tombées entre les mailles du filet social.

8. Une police créative dans l'élaboration de solutions aux problèmes soulevés. Elle favorise le jugement, l'expérience et la sagesse des policiers et des citoyens œuvrant ensemble dans la production de la sécurité au quotidien.
9. Un modèle porteur d'un changement de culture au sein de l'organisation policière. Éventuellement, les critères de valorisation et d'évaluation de l'efficacité policière s'inspirent de la capacité de l'institution à intégrer les attentes des citoyens et à les incarner en effets permanents sur la structure et les opérations.
10. Une police inspirée d'un mode de service décentralisé, personnalisé et professionnalisé grâce auquel elle reconnaît qu'elle peut imposer l'ordre à la communauté de l'extérieur et qu'elle constitue une ressource spécialisée à laquelle les citoyens peuvent avoir recours pour résoudre des problèmes qui les préoccupent. Ce n'est pas une stratégie qu'on pourra abandonner éventuellement, mais une philosophie qui peut et qui doit guider l'institution de manière permanente.

Les adeptes de la police de proximité la décrivent comme un modèle de police efficace et polyvalent qui favorise la participation citoyenne dans la production de la sécurité. C'est une police intelligente qui utilise le renseignement ainsi que son expertise pour trouver et appliquer des solutions adaptées, y compris la répression devant les menaces détectées. En revanche, il est également important de savoir ce que le modèle de police de proximité n'est pas : 1) une tactique, une technique ou un programme; 2) une simple activité de relations publiques; 3) un mode de harcèlement de certaines communautés minoritaires; 4) un modèle de police anti-technologique; 5) une approche policière plus tolérante à l'égard de la criminalité; 6) un modèle flamboyant à l'image des équipes d'intervention d'urgence (*SWAT team*); 7) une approche « cosmétique » pour les médias; 8) un cadre paternaliste dans les partenariats; 9) un modèle centralisateur; 10) une forme de travail social; 11) un modèle uniquement centré sur les résultats quantitatifs; 12) une approche élitiste distante de la population⁵⁹.

Il faut donc garder à l'esprit que l'implantation de la police de proximité comporte de nombreux défis que tous les praticiens qui ont contribué au présent *Guide* reconnaissent d'emblée. Cela étant dit, il faut également reconnaître que les résultats atteints après l'implantation de ce modèle confirment la justesse de son choix.

59. *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Bottin Noel, O. (2014). *La police de proximité. Les pratiques de la police de proximité dans le canton de Vaud (Suisse) avant la Réforme de 2012*. Paris : Presses académiques francophones.
- Brodeur, J.-P. (2003). *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Cazorla, N. (2009). *La police de proximité. Entre réalités et mythes*. Paris : L'Harmattan.
- Chalom, M. (1998). *Le policier et le citoyen. Pour une police de proximité*. Montréal : Liber.
- Chalom, M. (2001). Sentiment de sécurité et police de proximité : un rendez-vous manqué? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 1: 103-116.
- Chalom, M., et Côté, M. (2003). Insécurité et délinquance de rue : repenser la sécurité urbaine? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 1: 73-84.
- Chalom, M., et Leonard, L. (2001). *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*. Paris : L'Harmattan.
- Delachaux, Y.P. (2008). Question policière : la culture policière est-elle favorable pour générer une nouvelle action de pensée? *Revue Économique et Sociale*, 66(2): 8-12.
- Delachaux, Y.P., et Maillard, F. (2009). *Police, état de crise? Une réforme nécessaire*. Lausanne : Revue Économique et Sociale.
- Dieu, F. (2001). Aperçu sur les expériences françaises de police de proximité. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 54(3): 259-270.
- Dieu, F. (2008). *Sociologie de la gendarmerie*. Paris : L'Harmattan
- Donzelot, J., et Wyvekens, A. (2000). Community policing: "Chicago style". *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 41: 245-267.
- Droux, G. (1994). *Face à l'insécurité publique, une police de proximité efficace* [Travail de fin d'études]. Institut de police scientifique et de criminologie : Université de Lausanne.
- Ferret, J. (2001). Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à L'IHESI entre 1998 et 2001. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 46(4): 97-118.
- Ferret, J., et Ocqueteau, F. (1998). Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes. Paris : La Documentation française.
- Garcin, P. (2005). *Sécurité, insécurité. Bilan, attentes, clés pour une stratégie globale*. Paris : Armand Colin.
- Havrin, J.-P. (2010). *Il a tué la police de proximité*. Paris : Robert Laffont.
- Jankowski, B. (1993). La police de proximité. Regard de la recherche sur un nouveau style de police. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 13(1): 209-230.
- Jobard, F., et De Maillard, J. (2015). *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*. Paris : Armand Colin.
- Kelling, G., et Wilson, J.-Q. (1994). La police et la sécurité du voisinage, les vitres cassées. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 14: 163-180.
- L'Heuillet, H. (2001). *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*. Paris : Fayard.
- Loubet del Bayle, J.-L. (2006). *Police et politique. Une approche sociologique*. Paris : L'Harmattan.
- Loubet del Bayle, J.-L. (2006). Police et prévention. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 59(3): 259-264.

- Loubet del Bayle, J.-L. (2012). Le sociologue et le policier. Un difficile dialogue. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 20: 147-156.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police*. *Sociologie de la force publique*. Paris : La Découverte.
- Monjardet, D. (2002). L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale. *Sociologie du Travail*, 44(4): 543-555.
- Mouhanna, C. (1999). Une police de proximité judiciaire : de l'ilotage au renseignement judiciaire. *Déviance et société*, 22(2): 163-182.
- Mouhanna, C. (2003). Le policier face au public : le cas des banlieues. Dans S. Roché (dir.). *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*. Paris : Armand Colin.
- Mouhanna, C. (2011). *La police contre les citoyens*. Paris : Champ Social.
- Normandeau, A. (1998). *Une police professionnelle de type communautaire*. Montréal : Le Méridien.
- Ocqueteau, F. (2003). Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité? *Criminologie*, 36(1): 121-141.
- Roché, S. (2003). *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*. Paris : Armand Colin.
- Roché, S. (2004). *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Paris : Odile Jacob.
- Roché, S. (2005). *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Paris : Seuil.
- Roché, S. (2009). Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité. *Revue française de science politique*, 59(6): 1147-1174.
- Sheptycki, J. (2002). Le problème de la responsabilité et de l'action policière sous tous ses aspects, pour une cartographie générale de la responsabilité en matière de police à l'ère post-moderne. *Cultures & Conflits*, 48(4): 81-105.
- Van Oustrive, L. (2001). La sécurité et la démocratie à la lumière des changements dans la police. Dans M.-C. Caloz-Tschopp (dir.). *L'action tragique du service public, se soumettre, résister, adhérer*. Genève : Programme plurifacultaire d'action humanitaire.

ANNEXES

ANNEXE A – AUTODIAGNOSTIC

Cette annexe est destinée à permettre au lecteur d'appliquer les concepts et les réflexions du *Guide* à sa propre expérience et à son environnement. Conçu pour soutenir l'appropriation des connaissances et la réflexion quant aux concepts et aux conditions préalables, ce document peut constituer la base d'une réflexion en vue de la planification du modèle de police de proximité le mieux adapté aux conditions qui prévalent dans l'environnement auquel on le destine.

CONCEPTS ET DÉFINITIONS

1. À quel point votre service de police participe-t-il à concevoir des projets qui encouragent le contrôle informel dans la communauté qu'il dessert?
 - Connaissez-vous l'histoire de la police de votre pays?
 - Y a-t-il une loi organique portant sur la police de votre pays?
3. Selon vous, quels sont les traits culturels propres à votre organisation qui représentent un obstacle ou un levier pour l'implantation d'un modèle de police de proximité?
4. Pouvez-vous trouver dans votre organisation des pratiques de gestion qui sont alignées avec le concept de bonne gouvernance?
 - Votre service de police publie-t-il un rapport annuel?

5. Pouvez-vous trouver dans votre organisation des pratiques qui stimulent et encouragent l'agilité organisationnelle?
6. Avez-vous connaissance de l'existence de problèmes de légitimité (présents ou passés) auxquels votre organisation a eu à faire face?
- Savez-vous si la population est satisfaite des services offerts par votre organisation policière (sondage)? Si oui, quels sont les principaux points qui doivent être améliorés?
 - Quelles sont les valeurs annoncées par votre organisation policière?
7. Avez-vous un moyen de mesurer la confiance des citoyens en général et de certaines communautés dites minoritaires à l'égard de votre institution?
8. Pouvez-vous déterminer quel est le niveau du sentiment d'insécurité sur le territoire desservi par votre organisation? Si oui, existe-t-il des programmes en place pour gérer ce phénomène?
9. Connaissez-vous les acteurs sociaux qui appuient et soutiennent la population vivant sur le territoire desservi par votre organisation?
- Si oui, pouvez-vous indiquer en quoi leurs actions peuvent être complémentaires au travail effectué par votre service de police?
 - Quel est le niveau de confiance que les citoyens accordent à la police?

- Quelles sont les relations entre les jeunes et la police?

- 10.** Parmi les stratégies et les méthodes de rapprochement mentionnées dans ce document, pouvez-vous déterminer celles qui sont déjà mises en œuvre par votre organisation?

- 11.** Est-ce que votre organisation affecte des ressources financières et humaines à l'analyse des problèmes de sécurité sur le territoire desservi par votre organisation?

CONDITIONS PRÉALABLES

- 12.** Comment définissez-vous l'état du consensus organisationnel, politique et social sur la nécessité de changer le modèle de police dans votre environnement?

- Quels sont les signes du besoin de changement?

- À quel type de résistance devez-vous vous attendre?

- Qui sont les meneurs naturels et institutionnels qui peuvent porter le projet, et comment les mobiliser?

- Quelles sont les activités susceptibles de consolider ou de canaliser ce consensus dans une action collective constructive?

— Quelle serait la formule politique privilégiée pour donner l'assise légale au projet de police de proximité?

13. Décrivez le climat social et indiquez s'il est un porteur de changement ou s'il est plutôt un handicap au changement proposé.

— Donnez des exemples concrets des caractéristiques du climat social qui soutiennent votre conclusion.

14. Quels sont, selon vous, les domaines d'expertise requis pour implanter la police de proximité dans votre pays?

— Disposez-vous en interne de spécialistes dans ces domaines?

— Comment proposez-vous de remplir la condition d'accès à l'expertise requise?

— Quelles sont les possibilités d'accès aux ressources humaines et financières qui seront requises pour l'implantation?

— Quelle serait la composition de l'équipe de projet chargée d'implanter la police de proximité? N'indiquez que le statut, le rôle et le mandat des personnes choisies.

— Quel accueil sera réservé à la police de proximité au sein de l'institution policière?

ANNEXE B – PLAN DÉTAILLÉ

Étape à réaliser	À l'aide	Résultat attendu
5.1 La formation d'un comité de suivi	Du mandat d'encadrement et de soutien à l'implantation élaboré par le gouvernement	Un comité objectif composé de représentants munis des pouvoirs et des mandats nécessaires au suivi et au soutien à l'implantation, et des statuts approuvés
5.2 La phase exploratoire : première collecte de données	De l'autodiagnostic et des outils de collecte de données les plus efficaces dans les circonstances	Vérification et validation du degré de présence des conditions préalables à l'implantation; rapport au comité de suivi
5.3 La rédaction et l'approbation d'un plan initial	Du <i>Guide</i> , d'experts locaux et externes, et des processus administratifs en place	Un rapport permettant au comité de suivi de prendre une décision éclairée quant à l'approbation d'une implantation selon les scénarios présentés
5.4 La rédaction d'un plan détaillé	Du <i>Guide</i> , du plan initial, d'experts locaux et externes, des processus administratifs en place, des commentaires du comité de suivi et des ressources adjointes aux mandataires	<p>5.4.1 La tenue d'un registre des parties prenantes</p> <p>5.4.2 La définition de l'envergure du projet</p> <p>5.4.3 La définition de la séquence des actions</p> <p>5.4.4 L'élaboration d'un calendrier</p> <p>5.4.5 L'élaboration d'un budget prévisionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> — L'estimation des coûts associés au déploiement des activités indiquées et programmées dans les étapes 5.4.3 et 5.4.4. — L'agrégation des coûts estimés pour les activités individuelles aux fins de définir un scénario budgétaire de base. — La détermination des mécanismes de suivi budgétaire destinés à la mise à jour des coûts estimés et la gestion des changements qui pourraient être apportés en cours de projet. <p>5.4.6 Le choix des indicateurs de suivi</p> <p>5.4.7 La rédaction d'un plan des ressources humaines</p> <p>5.4.8 La rédaction d'un plan de communication</p> <p>5.4.9 La tenue d'un registre de gestion des risques</p> <p>5.4.10 La rédaction d'un plan d'approvisionnement</p>

ANNEXE C – DÉCLARATION UNIVERSELLE SUR LA DÉMOCRATIE

Adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa
161^e session

(Le Caire, 16 septembre 1997)

Le Conseil interparlementaire,

Réaffirmant l’engagement de l’Union interparlementaire en faveur de la paix et du développement et **convaincu** que le renforcement du processus de démocratisation et des institutions représentatives contribuera grandement à la réalisation de cet objectif,

Réaffirmant également la vocation et l’engagement de l’Union interparlementaire de promouvoir la démocratie et l’établissement de systèmes pluralistes de gouvernement représentatif dans le monde, et **soucieux** de renforcer l’action continue et multiforme qu’elle mène dans ce domaine,

Rappelant que chaque État a le droit souverain de choisir et déterminer librement, conformément à la volonté de sa population, ses propres systèmes politique, social, économique et culturel, sans ingérence d’autres États dans le strict respect de la Charte des Nations Unies,

Rappelant aussi la Déclaration universelle des droits de l’homme adoptée le 10 décembre 1948 ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés le 16 décembre 1966, la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée le 21 décembre 1965 et la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes adoptée le 18 décembre 1979,

Rappelant en outre la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières qu’il a adoptée en mars 1994 et par laquelle il a confirmé que, dans tout État, l’autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée à la faveur d’élections sincères, libres et régulières,

Se référant à l’Agenda pour la démocratisation présenté, le 20 décembre 1996, par le Secrétaire général de l’ONU à la cinquante-et-unième session de l’Assemblée générale des Nations Unies,

Adopte la Déclaration universelle sur la Démocratie figurant ci-après et **invite instamment** tous les gouvernements et tous les parlements à s’inspirer de son contenu :

PREMIÈRE PARTIE – LES PRINCIPES DE LA DÉMOCRATIE

1. La démocratie est un idéal universellement reconnu et un objectif fondé sur des valeurs communes à tous les peuples qui composent la communauté mondiale, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales et économiques. Elle est donc un droit fondamental du citoyen, qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d’égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l’intérêt commun.

2. La démocratie est à la fois un idéal à poursuivre et un mode de gouvernement à appliquer selon des modalités traduisant la diversité des expériences et des particularités culturelles, sans déroger aux principes, normes et règles internationalement reconnus. Elle est donc un état, ou une condition, sans cesse perfectionné et toujours perfectible dont l’évolution dépend de divers facteurs, politiques, sociaux, économiques et culturels.

3. En tant qu’idéal, la démocratie vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l’individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale. En tant que forme de gouvernement, la démocratie est le meilleur moyen d’atteindre ces objectifs; elle est aussi le seul système politique apte à se corriger lui-même.

4. Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences.

5. L'état de démocratie garantit que les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre.

6. La démocratie et les droits énoncés dans les instruments internationaux visés dans le préambule sont consubstantiels. Ces droits doivent donc être réellement appliqués et leur juste exercice doit être assorti de responsabilités individuelles et collectives.

7. La démocratie est fondée sur la primauté du droit et l'exercice des droits de l'homme. Dans un État démocratique, nul n'est au-dessus de la loi et tous les citoyens sont égaux devant elle.

8. La paix et le développement économique, social et culturel sont autant la condition que le fruit de la démocratie. Il y a véritablement interdépendance de la paix, du développement, du respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

DEUXIÈME PARTIE – LES ÉLÉMENTS ET L'EXERCICE D'UN GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE

9. La démocratie repose sur l'existence d'institutions judicieusement structurées et qui fonctionnent ainsi que d'un corps de normes et de règles, et sur la volonté de la société tout entière, pleinement consciente de ses droits et responsabilités.

10. Les institutions démocratiques ont pour rôle d'arbitrer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes que sont la diversité et l'uniformité, l'individuel et le collectif, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales.

11. Fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques, la démocratie implique l'existence d'institutions représentatives à tous les niveaux et notamment d'un Parlement, représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement.

12. L'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue à intervalles périodiques d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire. Ces élections doivent se tenir, sur la base du suffrage universel, égal et secret, de telle sorte que tous les électeurs puissent choisir leurs représentants dans des conditions d'égalité, d'ouverture et de transparence qui stimulent la concurrence politique. C'est pourquoi les droits civils et politiques sont essentiels, et plus particulièrement, le droit de voter et d'être élu, le droit à la liberté d'expression et de réunion, l'accès à l'information, et le droit de constituer des partis politiques et de mener des activités politiques. L'organisation, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés de façon impartiale pour garantir la régularité des processus démocratiques.

13. L'une des fonctions essentielles de l'État est de garantir à ses citoyens la jouissance des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. La démocratie va dès lors de pair avec un gouvernement efficace, intègre, transparent, librement choisi et comptable de sa gestion.

14. Être comptable devant les citoyens, élément essentiel de la démocratie, s'applique à tous les détenteurs, élus et non élus, de la puissance publique et à tous ses organes, sans exception. Cela se traduit par le droit du public d'être informé des activités des pouvoirs publics, de leur adresser des requêtes et de demander réparation par le biais de mécanismes administratifs et judiciaires impartiaux.

15. La vie publique, dans son ensemble, doit être marquée du sceau de la morale et de la transparence, raison pour laquelle il faut élaborer et appliquer des normes et règles propres à les assurer.

16. La participation individuelle aux processus démocratiques et à la vie publique à tous les niveaux doit être réglementée de manière équitable et impartiale et doit prévenir toute discrimination ainsi que le risque d'intimidation de la part des acteurs étatiques et non étatiques.

17. Des institutions judiciaires et des mécanismes de contrôle indépendants, impartiaux et efficaces sont les garants de l'état de droit, fondement de la démocratie. Pour que ces institutions et mécanismes puissent pleinement veiller au respect des règles, améliorer la régularité des procédures et réparer les injustices, il faut que soient assurés l'accès de tous, sur une base de stricte égalité, aux recours administratifs et judiciaires ainsi que le respect des décisions administratives et judiciaires, tant par les organes de l'État et les représentants de la puissance publique que par chacun des membres de la société.

18. Si l'existence d'une société civile agissante est un élément essentiel de la démocratie, la capacité et la volonté des individus de participer aux processus démocratiques et de choisir les modalités de gouvernement ne vont pas de soi. Il est donc nécessaire de créer les conditions propices à l'exercice effectif des droits participatifs, tout en éliminant les obstacles qui préviennent, limitent ou empêchent pareil exercice. Aussi est-il indispensable de promouvoir en permanence, notamment, l'égalité, la transparence et l'éducation, et de lever des obstacles, tels que l'ignorance, l'intolérance, l'apathie, le manque de choix et d'alternative véritables, et l'absence de mesures destinées à corriger les déséquilibres et discriminations de caractère social, culturel, religieux, racial ou fondés sur le sexe.

19. Pour que l'état de démocratie soit durable, il faut donc un climat et une culture démocratiques constamment nourris et enrichis par l'éducation et d'autres moyens culturels et d'information. Une société démocratique doit dès lors s'attacher à promouvoir l'éducation, au sens le plus large du terme, incluant, en particulier, l'éducation civique et la formation à une citoyenneté responsable.

20. Les processus démocratiques s'épanouissent dans un environnement économique favorable; aussi, dans son effort

général de développement, la société doit-elle s'attacher tout particulièrement à satisfaire les besoins économiques fondamentaux des couches défavorisées assurant ainsi leur pleine intégration au processus de la démocratie.

21. L'état de démocratie suppose et la liberté d'opinion et la liberté d'expression, ce qui implique le droit de n'être pas inquiété pour ses opinions et celui de chercher, recevoir et répandre les informations et les idées, sans considérations de frontières, par quelque moyen d'expression que ce soit.

22. Dans les sociétés homogènes comme dans les sociétés hétérogènes, les institutions et les processus de la démocratie doivent favoriser la participation populaire pour sauvegarder la diversité, le pluralisme et le droit à la différence dans un climat de tolérance.

23. Les institutions et processus démocratiques doivent aussi favoriser la décentralisation du gouvernement et de l'administration, qui est un droit et une nécessité, et qui permet d'élargir la base participative.

TROISIÈME PARTIE – LA DIMENSION INTERNATIONALE DE LA DÉMOCRATIE

24. La démocratie doit aussi être reconnue comme un principe international, applicable aux organisations internationales et aux États dans leurs relations internationales. Le principe de la démocratie internationale ne signifie pas seulement représentation égale ou équitable des États; il s'étend aussi à leurs droits et devoirs économiques.

25. Les principes de la démocratie doivent s'appliquer à la gestion internationale des problèmes d'intérêt mondial et du patrimoine commun de l'humanité, en particulier l'environnement humain.

26. Dans l'intérêt de la démocratie internationale, les États doivent veiller à ce que leur conduite soit conforme au droit international, s'abstenir de recourir à la menace ou l'emploi de la force et de toute conduite qui mette en péril ou viole la souveraineté et l'intégrité politiques et territoriales d'autres États, et s'employer à régler leurs différends par des moyens pacifiques.

27. Une démocratie doit défendre les principes démocratiques dans les relations internationales. À cet égard, les démocraties doivent s'abstenir de tout comportement non démocratique, exprimer leur solidarité avec les gouvernements démocratiques et les acteurs non étatiques comme les ONG qui œuvrent pour la démocratie et les droits de l'homme et être solidaires de ceux qui sont victimes de violations des droits fondamentaux perpétrées par des régimes non démocratiques. Afin de renforcer la justice pénale internationale, les démocraties doivent rejeter l'impunité pour les crimes internationaux et les violations graves des droits de l'homme fondamentaux et appuyer la création d'une Cour criminelle internationale permanente.



