

Le développement de l'intelligence des risques relatifs à la sécurité publique dans les polices d'Europe et d'Amérique du Nord : les leçons des travaux anglo-saxons sur l'intelligence-led policing

Thierry DELPEUCH, Renaud EPSTEIN¹

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

delpeuch@isp.ens-cahan.fr, renaud.epstein@free.fr

Résumé – La présente contribution dresse un état de l'art des recherches anglo-saxonnes récentes consacrées au développement d'un nouveau modèle d'exercice et de pilotage des activités de maintien de l'ordre et de la sécurité publiques : l'*intelligence-led policing*. Ce courant met particulièrement bien en lumière les problèmes organisationnels rencontrés par les acteurs de la sécurité lorsque sont menées des réformes visant à renforcer la place et le rôle des outils et systèmes d'intelligence dans l'élaboration et la conduite des politiques visant à réduire l'insécurité. Ces problèmes sont de plusieurs ordres : résistances à la formalisation procédurale des processus de renseignement dans un univers professionnels où prédomine l'échange informel et personnalisé d'informations ; apparition de tensions du fait de l'introduction dans les organisations de sécurité de d'unités et de professionnels spécialisés dans l'intelligence ; difficulté de dégager des ressources afin de mettre en œuvre les actions « guidées par l'intelligence » dans des organisations déjà débordées par de multiples injonctions et demandes ; nécessité de trouver des parades aux très nombreuses « pathologies organisationnelles » réduisant la qualité des produits de l'intelligence ; opposition de certaines composantes des appareils policiers centralisés aux logiques de décentralisation, partenariat local et dissémination élargie des renseignements que favorise la philosophie de l'ILP.

Abstract – This contribution sketches a state of the art of recent academic researches which scrutinize the development of a new model of law and security enforcement: intelligence-led policing. This research stream examines the organizational problems which emerge when reforms are initiated aiming at strengthening the place and role of intelligence tools in the elaboration and implementation of crime-reduction and disorder-containment public policies. These problems are many: resistance against rationalization and procedural formalization of intelligence processes in organizations where informal face-to-face communication is traditionally favored; conflicts caused by the introduction, in police bureaucracies, of new units and professionals specialized in the processing and analyzing of intelligence inputs; difficulty to find the resources needed to implement "intelligence driven" operations given the fact that police organizations are already overloaded with multiple priorities, tasks and demands; necessity to find solutions to the numerous "organizational pathologies" which reduce the quality of the intelligence outputs, opposition of some components of centralized police systems to the logics of decentralization, local partnership and widened information dissemination which are favored by the intelligence-led policing model.

Le projet « La production d'information et de connaissance sur les menaces contre la sécurité et l'ordre public dans les quartiers sensibles - Analyse sociologique des dispositifs publics de renseignement et de prévention des risques en France et aux Etats-Unis » (acronyme : INTERSECTS) mené dans le cadre du programme de l'Agence Nationale de la Recherche « Concepts, systèmes et outils pour la sécurité globale », a pour objet d'analyser la façon dont les autorités responsables de la sécurité et de l'ordre public se munissent d'informations et de connaissances relatives aux différents types de menaces, principalement dans les quartiers considérés comme sensibles où ces menaces se cumulent. La recherche

examine, plus particulièrement, les activités d'*intelligence territoriale* et leurs effets en terme d'efficacité et de légitimité de l'action publique dans les zones urbaines ou périurbaines où sont concentrés des catégories de populations tenues par les autorités comme « à risque ». Ces zones constituent des terrains d'étude particulièrement intéressants dans la mesure où un large éventail d'organisations et de métiers - depuis la lutte contre les incivilités et la médiation des conflits jusqu'à l'antiterrorisme - y interagit pour produire des informations et anticiper la survenance de situations critiques. A travers l'observation des pratiques de collecte, d'échange et d'usage des informations au niveau local, on s'efforce

d'identifier les conditions, configurations, méthodes de travail, grilles d'analyse et stratégies qui permettent à ces différents acteurs d'affiner leur connaissance de l'environnement humain dans les territoires sensibles dans l'intention d'y maîtriser plus efficacement les risques. Il s'agit aussi de repérer autour de quels acteurs clés et autour de quels outils se structurent d'éventuelles dynamiques de mutualisation d'informations ou de coproduction de connaissances. Des cas précis de gestion d'alertes ou de crises, ainsi que des ensembles de connaissances constituées au sujet de groupes à risque déterminés (casseurs, récidivistes légaux...) sont examinés et évalués afin de retracer la circulation et la diffusion des informations dans les conjonctures tant critiques qu'ordinaires.

Dans la mesure où le projet INTERSECTS est une recherche en sciences sociales s'inscrivant essentiellement dans une perspective sociologique, il s'intéresse, au premier chef, aux aspects humains et organisationnels de l'activité d'intelligence territoriale. Entrent dans le champ de l'étude des risques et des problèmes tels que les attentats, les émeutes, l'immigration clandestine, les trafics illégaux, les crimes et délits contre les personnes et les biens, les dommages causés aux équipements publics, infrastructures et réseaux urbains (voiries, transports collectifs, systèmes de distribution d'eau et d'énergie...), les incidents menaçant la paix sociale, les comportements que l'on qualifie d'incivilité, qui entraînent la dégradation du cadre de vie et la hausse du sentiment d'insécurité [Roché, 2002]. Une attention particulière est prêtée à l'impact des innovations juridiques, techniques et institutionnelles sur la manière dont ces acteurs repèrent, interprètent et prennent en charge les vulnérabilités et les menaces.

L'équipe prévoit de réaliser un grand nombre d'entretiens avec les différentes parties prenantes à l'activité d'intelligence territoriale dans plusieurs zones urbaines et périurbaines sensibles en France et aux États-Unis. Coordonnée par Thierry Delpuch, chercheur CNRS à l'Institut des Sciences sociales du Politique (CNRS, École Normale Supérieure de Cachan) et Jacqueline Ross, professeur de droit pénal à l'Université de l'Illinois (*College of Law*), elle comprend dix chercheurs. Un réseau de partenaires qui se sont engagés à soutenir le projet a également été constitué : il se compose principalement de l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, de la Mission de Recherche Droit et Justice, du Centre de Prospective de la Gendarmerie Nationale et d'une société privée (GEPSA, groupe Suez) collaborant avec l'administration pénitentiaire. La partie américaine de la recherche sera réalisée avec le soutien du *University of Illinois Police Training Institute*.

L'analyse des sources bibliographiques effectuée depuis le démarrage du projet en mars 2007 a permis d'identifier plusieurs courants de recherche en sociologie, science politique et criminologie dont les résultats permettent d'affiner les problématiques qui sont celles du projet INTERSECTS. Deux ensembles de travaux nous sont

apparus d'un intérêt particulier : les *surveillance studies* et les réflexions sur *l'intelligence-led policing* (ILP). En effet, ces courants connaissent aujourd'hui un essor considérable dans les pays anglo-saxons (notamment en Grande-Bretagne, au Canada et en Australie) et sont pratiquement inconnus en France. Ces travaux s'interrogent sur le rôle et la place et des activités de renseignement et de surveillance dans la gouvernance locale de la sécurité et la définition des stratégies de réponse aux risques identifiés, sur les échanges d'information au sein des réseaux et dispositifs partenariaux de sécurité et leurs conséquences sur l'action, sur les effets sociaux, ainsi que les problèmes politiques, juridiques et éthiques générés par le développement de nouvelles techniques et technologies de contrôle et de surveillance des territoires et des populations.

Le présent article dresse un état de l'art partiel de cette littérature dont les apports pourraient s'avérer extrêmement utiles dans le contexte actuel de redéfinition (voire de définition) des doctrines des forces de police françaises en matière d'intelligence territoriale et de renseignement criminel. Dans le cadre de cette contribution, nous avons choisi de placer surtout l'accent sur les travaux qui mettent en lumière les problèmes organisationnels rencontrés par les acteurs de la sécurité lorsque sont menées des réformes visant à y renforcer la place et le rôle des outils et systèmes d'intelligence de sécurité publique. Après avoir défini le concept de « police guidée par l'intelligence », expliqué les causes de son émergence et décrit les finalités auxquelles il renvoie (partie 1), nous dressons l'inventaire des défis, obstacles et écueils qui se présentent aux appareils et réseaux de sécurité se tournant vers le modèle de l'ILP, tels qu'ils ont été identifiés par tout un ensemble d'études anglo-saxonnes récentes (partie 2). Pour terminer, nous nous interrogeons sur les difficultés spécifiques posées par l'introduction de l'ILP – qui est un modèle en affinité avec une approche décentralisée, pragmatique et partenariale du maintien de la sécurité – dans les systèmes policiers fortement centralisés tels que celui de la France (partie 3). On précise chaque fois l'usage qui est fait des savoirs acquis grâce à ces recherches dans le cadre du projet INTERSECTS.

1. La « police guidée par l'intelligence », un nouveau paradigme de l'action policière

L'intelligence de sécurité publique a pour fonctions :

- la détection de faits présentant un intérêt pour les acteurs chargés de prévenir ou de réprimer les délits et les désordres ;
- la connaissance des caractéristiques particulières de phénomènes ou d'entités susceptibles de provoquer une dégradation de la sécurité, afin de déterminer les modalités de protection appropriées (pratiques, réseaux et milieux criminels, facteurs criminogènes ou de désordre dans l'environnement...);

- l'évaluation du niveau de menace présenté par ces phénomènes et ces entités (établissement d'indicateurs, de scénarios, pronostics, calculs de probabilité...).

L'interprétation et l'exploitation des données et des analyses produits par les systèmes d'intelligence de sécurité publique sont orientées vers une finalité bien précise : « offrir aux unités opérationnelles et aux gestionnaires une compréhension pragmatique d'une situation ou d'un problème criminel qui doit être transposable en moyens d'action » [Lemieux, 2006, p.5].

1.1 Les facteurs explicatifs de l'essor de l'ILP dans les pays anglo-saxons

Le modèle de la « police guidée par l'intelligence » constitue la plus récente des trois grandes doctrines de réforme de l'activité policière qui ont été développées dans les pays anglo-saxons au cours des deux dernières décennies, à savoir le *community policing*, le *problem-solving policing* et l'*intelligence-led policing* [Tilley, 2003].

L'émergence de ces nouveaux modèles de police est la conséquence de la prise de conscience, au cours des années 1980, de l'efficacité insuffisante des méthodes traditionnelles de lutte contre la délinquance. Les forces de police se voient alors reprocher de ne pas parvenir à maîtriser l'augmentation de la délinquance de masse, d'échouer à empêcher la récidive, d'être impuissante à endiguer le développement des formes organisées et transnationales de criminalité. Les techniques traditionnelles d'obtention de renseignements sur les activités des délinquants, telles que les interrogatoires de suspects placés en garde-à-vue ou certains modes de gestion moralement contestables des indicateurs de police, sont remises en question suite à des scandales publics suscités par la mise au jour d'abus et à l'adoption de législations davantage restrictives [Maguire et John, 2006].

Dans le même temps, des recherches criminologiques montrent qu'une proportion importante du volume de la délinquance est le fait d'un nombre réduit d'auteurs d'infractions particulièrement actifs. De nombreux travaux estiment que la neutralisation de ces « délinquants prolifiques », ainsi que la surveillance accrue des « points chauds » où leur activité se concentre, constituent la seule manière, pour les forces de police, de faire baisser significativement les taux de criminalité [pour une synthèse et une critique de ces recherches, voir Heaton, 2000]. Ces travaux concluent à la nécessité de renforcer les moyens d'intelligence de la police afin que celle-ci soit en mesure de repérer et de sélectionner les meilleures cibles, c'est-à-dire celles offrant les meilleures perspectives de « rentabiliser » les ressources investies dans la mise en œuvre de contre-mesures.

En outre, les technologies de l'information et de la communication prennent une place grandissante dans l'arsenal des moyens d'action de la police, accroissant considérablement les possibilités de stockage, de traitement et de dissémination des renseignements portant

sur les activités répréhensibles et sur les conditions sociales qui les favorisent. Les managers et les enquêteurs des services de police sont désormais confrontés à une surcharge d'informations, ce qui accroît l'importance des activités de hiérarchisation, d'analyse et de restitution sous une forme exploitable des données et des connaissances relatives aux infractions et aux désordres, tant actuels que potentiels.

Le recueil, la gestion, l'analyse et la mise à profit des renseignements relatifs à l'ordre et à la sécurité publiques sont, aujourd'hui plus que jamais, des aspects tout à fait centraux de la pratique policière, à tel point que certains sociologues qualifient désormais les policiers de « travailleurs du savoir » [Ericson et Haggerty, 2005, 2000, 1997] et que le renseignement fait de plus en plus figure de « paradigme général des activités policières ordinaires » [Brodeur, 2003, p.11].

Sur un plan plus théorique, l'émergence de l'ILP est décrite comme l'une des manifestations de la transformation du contrôle social exercé par les forces de police dans la « société du risque » [Beck, 2003, Ericson et Haggerty, 1997]. Dans cette perspective, les appareils policiers seraient devenus des acteurs centraux au sein de vastes réseaux et systèmes d'échanges d'informations à des fins de surveillance. Ces agencements sociaux dévolus à la quête de « sécurité maximale » [Marx, 1998] sont présentés comme engageant de multiples institutions, organisations et professions ayant pour rôle de détecter, évaluer, anticiper, prévenir et gérer des risques, ainsi que de réparer les pertes occasionnées par leur actualisation. La fonction essentielle des services de police, dans ces configurations sécuritaires, serait d'alimenter les acteurs non policiers en informations et en connaissances concernant les activités illégales, les facteurs qui les favorisent et les dommages qu'elles occasionnent [Ratcliffe, 2002, p.55]. Cette vision du travail policier centré sur la gestion d'informations est critiquée par les auteurs qui considèrent que la police reste une profession davantage tournée vers l'action coercitive que vers l'analyse et la réflexion, l'activité d'intelligence ne jouant effectivement un rôle que dans une infime minorité d'événements et d'affaires traités par la police [Brodeur et Dupont, 2006, p.12].

L'essor de l'ILP s'inscrit également dans le développement d'une « nouvelle gouvernance de la sécurité dans laquelle la rentabilité et le rendement sont devenus des paramètres incontournables » [Lemieux, 2006, p.2]. Cette évolution participe d'un mouvement plus vaste de « managerialisation » des politiques publiques amplement documenté par les sociologues et les politistes spécialisés dans l'analyse de l'action publique [Delpeuch, 2006].

1.2 Les objectifs et fonctions de l'ILP

L'ILP a pour but d'orienter l'action de la police et, au-delà, de l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à la réduction de l'insécurité, vers les individus et les

groupes désignés comme responsables des atteintes les plus nombreuses et/ou les plus graves à la sécurité et à l'ordre publics, tels les délinquants dits « prolifiques ». Il s'agit d'amener les organisations policières à rationaliser l'usage de leurs ressources limitées, dans un contexte marqué tout à la fois par l'explosion de la demande de sécurité et les restrictions budgétaires, en concentrant leur attention et leurs moyens d'intervention sur les personnes, les catégories de population, les lieux géographiques et les moments de la vie sociale identifiés comme présentant un niveau de risque suffisamment élevé pour mériter une attention prioritaire. Le déploiement « proactif » de moyens d'intervention en vue de s'attaquer en priorité aux sources majeures de nuisances, de désordres et de criminalité est supposé plus efficace que les réponses réactives aux événements ponctuels rapportés à la police ou détectés par elle. Les acteurs de la sécurité sont appelés à évoluer vers une gestion managériale et stratégique de l'insécurité, caractérisée par la recherche active de renseignements et le souci d'analyser scientifiquement les problèmes et les risques, ainsi que par la recherche du meilleur rapport coûts/avantages des mesures opérationnelles mises en œuvres y répondre [Maguire, 2000, Maguire et John, 2006]. La rationalisation des pratiques et dispositifs de gestion des renseignements a également pour enjeu l'accroissement des capacités d'apprentissage des organisations en amenant les acteurs examiner les conséquences de leurs choix en matière de stratégies et de méthodes employées pour lutter contre la délinquance et les désordres.

L'ILP vise à instituer un usage plus large et plus diversifié du renseignement de sécurité publique, traditionnellement cantonné au cadre des enquêtes criminelles, de la surveillance des « populations dangereuses » et de la détection de la subversion politique. Dans un modèle d'ILP, les systèmes d'intelligence doivent également servir à planifier et à coordonner les opérations des forces de police, à en évaluer les résultats, à déterminer les priorités d'action et l'affectation des ressources dans les appareils policiers, ainsi qu'à alimenter en données tout un ensemble d'acteurs non policiers de la sphère de la sécurité (autorités politiques nationales, collectivités locales, appareil judiciaire, services sociaux, compagnies d'assurance, gestionnaires de centres commerciaux...).

La littérature sur l'ILP distingue trois finalités de l'analyse des problèmes de sécurité : opérationnelle, tactique et stratégique. Le renseignement opérationnel a pour but de fournir aux unités en charge d'affaires particulières « des informations de nature factuelle et nominative associées à des suspects ou toute autre forme d'entités criminelles » [Lemieux, 2006, p.7] destinées à les aider à résoudre des affaires complexes. Il apporte aux acteurs de la sécurité des éléments concrets leur permettant de mieux comprendre le comportement des auteurs d'infractions. L'intelligence tactique a pour objectif de procurer des indications aux chefs des unités opérationnelles en vue de les aider à planifier l'activité quotidienne et à décider de l'emploi des ressources à leur

disposition. L'intelligence stratégique a pour finalité d'informer les autorités publiques et le sommet des organisations policières sur les grandes évolutions des problèmes d'ordre et de sécurité, ainsi que sur les causes explicatives de ces phénomènes. Les analyses stratégiques sont utilisées pour élaborer les réformes organisationnelles et des changements législatifs, déterminer les orientations des politiques de sécurité, mettre au point des doctrines d'action.

Plusieurs techniques d'analyse des renseignements criminels ont été développées depuis les années 1970 : de schèmes de criminalité (points chauds), de marchés illégaux, de réseaux délinquants, de risques, profilage des problèmes et des cibles criminelles, diagnostic de l'environnement dans lequel se déroule l'activité criminelle, évaluation de l'efficacité des opérations policières [Cope, 2003].

2. Implications et écueils du développement de l'ILP dans les organisations policières anglo-saxonnes

La mise en œuvre d'approches « guidées par l'intelligence » nécessite une adaptation des structures et des procédures des organisations de façon à transformer les modalités de gestion, de distribution et d'exploitation des informations. Une telle entreprise de changement organisationnel soulève inévitablement tout un ensemble de difficultés et de résistances, dont certaines sont survenues chaque fois que l'on tente de transformer « par le haut » une grande bureaucratie publique ou un regroupement d'acteurs hétérogènes, tandis que d'autres sont spécifiques aux initiatives de développement de l'ILP dans les appareils policiers et partenariats de sécurité. Nous nous limiterons à évoquer les secondes dans le cadre de cet article. L'examen de la littérature sur l'ILP permet de dégager quatre ensembles de défis auxquels sont confrontées les organisations et réseaux d'organisations amenées à adopter des instruments et des procédures de pilotage de leur activité par l'intelligence : les résistances à la formalisation, l'harmonisation et la restriction juridique des processus de renseignement dans un univers professionnels où celui-ci repose traditionnellement sur des savoir-faire tacites et des modes d'échange informels et personnalisés ; la réduction des tensions générées par l'introduction dans les organisations de sécurité d'une nouvelle catégorie de personnel spécialisée dans le travail d'intelligence ; la difficulté de dégager des ressources afin de mettre en œuvre les actions « guidées par l'intelligence » dans des organisations déjà débordées par de multiples injonctions et demandes ; enfin, la nécessité de trouver des parades aux très nombreux écueils organisationnels qui abaissent la qualité des renseignements et des savoirs produits par les dispositifs d'intelligence.

2.1 Les résistances suscitées par l'exigence de formalisation procédurale et

d'encadrement juridique des processus de renseignement

L'accroissement des capacités informationnelles et analytiques de la police, la rationalisation des processus de renseignement en matière de sécurité publique implique de fixer des règles et des procédures précises s'appliquant aux différentes étapes du traitement des informations : leur obtention par le biais d'une diversité de sources et de moyens, l'appréciation de leur pertinence et de leur fiabilité, leur traduction sous forme de données insérables dans des systèmes sociotechniques d'information, leur analyse, leur dissémination en direction des services policiers mais aussi d'acteurs extérieurs, la réévaluation des connaissances acquises à la lumière des nouvelles informations collectées (contrôle de qualité des renseignements disséminés), l'examen des conséquences des opérations menées sur le problème d'insécurité visé. Comme le relève Frédéric Lemieux, l'introduction d'éléments d'ILP dans un appareil policier nécessite un effort de formalisation procédurale dans la mesure où « ce modèle sous-tend une démarche 'quasi scientifique' définissant le cadre du processus de traitement de l'information » [2006, p.167]. Il s'agit d'accroître la transportabilité et la communicabilité des données et des savoirs acquis par telle ou telle unité organisationnelle afin de rendre ceux-ci exploitables par d'autres unités et d'autres organisations, ce qui implique d'unifier les terminologies, d'harmoniser les méthodes de travail, de standardiser les produits du renseignement.

La rationalisation de l'activité de renseignement s'est concrétisée, dans plusieurs pays, par la définition d'une doctrine en intelligence de sécurité publique. L'Angleterre se situe à l'avant-garde de ce mouvement, puisqu'elle s'est dotée en 2004 d'un modèle national de renseignement (*National Intelligence Model*, NIM) ayant pour rôle d'encadrer et d'homogénéiser les pratiques en la matière : les informations sont traitées à trois niveaux géographiques interconnectés entre eux - local, régional et national - en fonction d'une catégorisation préétablie qui attribue un échelon territorial à chaque type de problème criminel (ce qui peut poser problème quand la structuration effective des activités criminelles ne correspond pas à la classification établie). Chaque niveau est équipé de ses propres outils de gestion de l'intelligence – unités de renseignement, groupes de travail rassemblant décideurs policiers, analystes et éventuellement représentants de partenaires extérieurs... – et doit définir, sur la base des analyses produites aux différents niveaux, les stratégies et tactiques appropriées pour réduire les risques qui ressortent de son champ et de son territoire d'intervention.

Outre les réglementations et doctrines organisationnelles, les activités de renseignements sont soumises à un cadre législatif et réglementaire visant à limiter la latitude d'action de ceux qui collectent et utilisent les informations, conformément à un ensemble de principes juridiques relatifs à la protection des libertés, ainsi que d'une série d'impératifs de sécurité nationale et

d'exigences de secret professionnel justifiant la définition de règles de confidentialité. Ces normes juridiques conditionnent dans une large mesure les possibilités de fluidifier la circulation des renseignements au sein des réseaux d'acteurs de la sécurité [Brodeur et Dupont, 2006, p.18]. La tendance est, depuis les années 1990, à un accroissement des pouvoirs des forces de police en ce qui concerne l'emploi des moyens de surveillance et d'espionnage (écoutes, télésurveillance, infiltrations, recours à des indicateurs, fouilles, détection des transactions financières douteuses...), ainsi que des possibilités d'accéder à des données détenues par d'autres acteurs publics et privés (banques notamment). Des mécanismes de contrôle des pratiques de renseignement sont mis en place pour vérifier que les organisations qui y ont recours ne commettent pas d'abus et que les moyens de surveillance déployés ne sont pas disproportionnés au regard de la menace que l'on s'efforce de conjurer (contrôle de la gestion des bases de données, lois portant sur le respect de la vie privée et l'accès à l'information...) [Ratcliffe, 2002, p.60]. Ces garde-fous formels n'ont cependant qu'une efficacité limitée, car dans les organisations policières, la circulation de l'information tend à se dérouler en grande partie à travers des canaux informels et des réseaux de contacts personnels afin d'échapper aux contraintes et aux responsabilités légales, parfois très lourdes, qui structurent les flux officiels de renseignements [Monjardet, 1996, Thoenig et Gatto, 1993].

2.2 L'introduction problématique de professionnels de l'intelligence dans les organisations policières

L'ILP place les expertises relatives à la gestion et à l'interprétation de l'information au cœur du pilotage des activités policières. Elle implique, pour les organisations, de se doter d'un personnel spécialisé, doté de qualifications et de compétences spécialisées, chargé d'exécuter tout un ensemble de tâches spécifiques. Pourtant, dans tous les pays qui ont adopté le modèle de « police guidée par l'intelligence », les analystes tendent à souffrir d'un déficit de statut et de légitimité par rapport aux fonctionnaires de police. Leur position marginale dans l'organisation (statut de personnel civil), leur rémunération inférieure à celle des policiers, l'absence de perspectives de carrière, ont pour conséquence un turnover important qui nuit à la qualité du travail d'intelligence. Cette instabilité des personnels spécialisés – qui, dans certains cas, peut découler d'un choix délibéré en matière de gestion des ressources humaines visant à éviter que les policiers ayant des fonctions d'analyses ne soient coupés trop longtemps du travail de terrain – a pour conséquence un déficit de mémoire organisationnelle, une déperdition des savoirs accumulés concernant des problèmes, des milieux sociaux et des territoires spécifiques. La distance sociale et culturelle trop importante entre les membres des unités de renseignement et ceux des unités opérationnelles est

identifiée comme une cause majeure de mauvaise qualité des processus de renseignement, dans la mesure où les personnels chargés de traiter les informations connaissent mal les besoins des destinataires, tandis que les policiers opérationnels hésitent à confier des informations sensibles à des collègues du renseignement qu'ils mésestiment [Sheptycki, 2004, p.316].

Pour répondre aux attentes des membres des unités opérationnelles et ne pas risquer de mécontenter une hiérarchie qui peine à admettre l'utilité du renseignement, les analystes ont tendance à s'autocensurer, à biaiser leurs résultats pour en accroître l'acceptabilité de la part des destinataires, à recommander des actions qui ne dépassent pas ce que l'organisation policière a l'habitude de produire de façon routinière, même si, après avoir examiné les tenants et les aboutissants d'un problème d'insécurité, les analystes en sont arrivés à aboutir à la conclusion que les solutions répressives ne sont pas appropriées ou doivent être combinées avec d'autres réponses, par exemple de type social ou urbanistique. Le travail de renseignement tend alors à se limiter à répondre aux demandes des supérieurs et à appliquer un cadre d'analyse étroit [Maguire et John, 2006, p.81]. Il est effectué dans un souci de plausibilité des énoncés produits - l'essentiel étant qu'ils apparaissent convaincants aux yeux des destinataires, qu'ils inspirent confiance - plus que d'objectivité scientifique et de validité empirique [Brodeur et Dupont, 2006].

Par ailleurs, dans la plupart des pays, la formation au renseignement de sécurité publique est encore embryonnaire : durée courte, contenu peu étoffé et approfondi, faible ouverture sur des pratiques, des manières de voir et des cadres d'analyse autres que ceux qui ont cours dans l'organisation policière dispensant la formation.

2.3 La difficulté d'aménager un espace pour les priorités et solutions prônées par les acteurs de l'intelligence

Il peut exister des tensions ou des contradictions entre les orientations opérationnelles suggérées par les analyses de renseignements (reposant sur une estimation de la menace que fait peser sur la collectivité un désordre ou une activité criminelle et sur une évaluation des vulnérabilités qui existent dans l'environnement), les objectifs fixés à la police par les autorités auxquelles elle doit obéir (politiques, judiciaires) et les demandes émanant des partenaires et des destinataires de l'activité policière. Il est fréquent que les priorités d'action recommandées par les dispositifs de renseignement sur la base du diagnostic local des problèmes d'insécurité et de désordres ne soient pas adoptées dans la mesure où d'autres prescriptions ou attentes s'imposent avec davantage de force : priorités nationales en matière de lutte contre les formes de criminalité qui, à un moment donné, sont tenues pour les plus menaçantes, injonctions des gouvernements centraux ou locaux liées à la conjoncture politique ou à un

événement fortement médiatisé, politique pénale définie par le ministère public, pressions internationales en faveur d'une répression accrue d'un type particulier de criminalité, incitations créées par les indicateurs de performance, demandes particulières des partenaires institutionnels de la police, volonté d'apaiser le sentiment d'insécurité du public, nécessité d'intervenir dans les situations d'urgence...

Dans le cas de l'Angleterre, le développement de l'ILP a été mené de front avec celui d'autres modèles ou doctrines d'action plus ou moins compatibles : *community policing* axé sur la lutte contre les incivilités et la petite délinquance de masse (pas forcément la plus dangereuse ou socialement nuisible du point de vue de l'ILP), *problem-solving policing*, mise en place de dispositifs partenariaux contractualisés, programmes visant à rassurer les populations en proie au sentiment d'insécurité en les rapprochant de la police et en les associant à l'activité policière, création d'une « culture des résultats » appuyée sur des indicateurs de performance définis au niveau central. Ce dernier type de politiques consistant à exiger de la police qu'elle élucide et renvoie devant les tribunaux un maximum d'affaires s'accordent particulièrement mal avec les approches de type ILP, car il encourage les services de police à s'intéresser en priorité aux petits délits faciles et rapides à traiter, donc permettant de « faire du chiffre » [Maguire et John, 2006, p.80].

2.4 La nécessité de surmonter les écueils organisationnels empêchant la production d'une intelligence de qualité

Un grand nombre de difficultés et d'écueils organisationnels sont susceptibles d'entraver la conversion des informations captées et traitées par les forces de police en intelligence, c'est-à-dire en énoncés compréhensibles et exploitables par les membres des services de police (ou d'autres organisations ayant un rôle à jouer dans le maintien de la sécurité et de l'ordre publics) pour apporter une plus-value à leur action.

2.4.1 Au niveau de la conversion des informations en données insérables dans les systèmes de gestion

La capacité d'une unité policière à collecter des informations dépend des moyens de surveillance (policiers infiltrés, indicateurs rémunérés, technologies d'observation et d'écoute à l'insu des cibles, mécanismes de traçage des flux financiers, fichiers informatiques...), d'incitation (monnaies d'échange) et de pression (pouvoirs de contrainte, droit d'accès à des bases de données extérieures, moyens légaux d'obliger d'autres organisations à livrer des informations) dont elle dispose pour obtenir des renseignements détenus par différentes sources possibles. Dans les organisations policières, ce sont généralement les unités opérationnelles qui disposent des meilleures ressources pour recueillir des renseignements. La qualité du processus d'intelligence dépend donc de leur bonne disposition et de leur bonne

volonté à transmettre en temps utile les informations qu'elles recueillent aux unités spécialisées dans le renseignement de sécurité publique. Or, les policiers opérationnels peuvent négliger de ou rechigner à saisir ou communiquer systématiquement et dans le format requis les renseignements qu'ils obtiennent. En effet, l'organisation peut être trop indulgente à l'égard de ceux qui omettent de respecter leurs obligations en matière de signalement des renseignements, la transmission d'information aux unités spécialisées peut être perçue comme une corvée supplémentaire par des policiers déjà surchargés de travail, les systèmes de saisie peuvent être pénibles et compliqués à utiliser... Il est aussi possible que les policiers opérationnels ignorent quels types d'informations sont utiles du point de vue des dispositifs de renseignement.

Transmettre régulièrement des informations aux unités d'intelligence ne suffit pas : celles-ci doivent être préalablement sélectionnées en fonction de leur utilité potentielle et de leur validité probable. Or, ceux qui fournissent des renseignements aux analystes peuvent en sous-estimer ou en surestimer le degré de fiabilité. Ils peuvent être insuffisamment ou excessivement sélectifs dans le choix des informations méritant, selon eux, d'être signalées. Certains segments organisationnels s'efforcent de limiter au maximum la diffusion des informations constituant pour eux une ressource importante dans les stratégies individuelles de carrière et les jeux de pouvoir internes à l'organisation (les phénomènes de rétention d'information peuvent aussi manifester un souci de protection des sources, de conservation du secret quant aux cibles visées par la surveillance policière, ainsi que des contraintes juridiques).

2.4.2 Au niveau de la conversion des données en analyses au service de la prise de décision stratégique ou opérationnelle

L'existence de multiples dispositifs et fichiers parfois incompatibles entre eux, ainsi que de pratiques de renseignement différant d'une organisation à l'autre (un tel phénomène est favorisé par la pluralité et la segmentation des forces de police dans un même pays) alourdit le travail d'extraction, de croisement et de recoupement des informations. Les ressources des unités de renseignement peuvent être trop limitées au regard du volume de plus en plus pléthorique d'informations à traiter, ce qui les contraint à privilégier l'alimentation et la gestion des bases de données sur l'étude et l'interprétation des informations rassemblées [Sheptycki, 2004, p. 316]. L'usage de logiciels de *datamining* ne permet pas véritablement de résoudre ce problème dans la mesure où le recoupement automatique d'informations décontextualisées produit un grand nombre de fausses alertes [Brodeur et Dupont, 2006, p.19]. La hiérarchie peut décider d'assigner aux membres des unités de renseignement des tâches sortant de leurs attributions habituelles (par exemple assister une unité opérationnelle pour la réalisation d'une enquête judiciaire), ce qui réduit

encore le temps disponible pour l'analyse et la réflexion. Les personnels spécialisés dans l'intelligence peuvent ne pas avoir les compétences intellectuelles requises pour fabriquer des connaissances apportant une réelle plus-value aux gestionnaires et aux opérationnels (d'où l'enjeu de l'amélioration de la formation). Ils peuvent ne pas parvenir à hiérarchiser convenablement les informations selon leur importance. Leurs manières de penser et de s'exprimer peuvent être perçues comme appartenant à un milieu académique cherchant à s'ingérer dans le domaine réservé de la police [Lemieux, 2006, p.25]. Les analystes, qui disposent généralement d'informations parcellaires et de fiabilité douteuse pour évaluer l'ampleur, les caractéristiques et l'impact des activités répréhensibles peuvent faire un usage abusif des inférences et des spéculations. Enfin, la volonté de la hiérarchie policière de concentrer les moyens de renseignements sur un petit nombre de problèmes criminels jugés prioritaires peut empêcher les unités de renseignement de développer des cadres d'analyse élargis et sophistiqués, ainsi que des savoirs relatifs à des phénomènes politiquement peu sensibles ou considérés comme non-prioritaires par la hiérarchie policière [Sheptycki, 2004, p.322].

2.4.3 Au niveau de la conversion des produits du renseignement en actions des forces de police

Les usages qui sont fait des fichiers de données et des documents produits par les analystes peuvent être inappropriés. Les systèmes d'information peuvent être mal conçus, actualisés de façon déficiente, obsolète eu égard aux évolutions de l'organisation et de ses missions. Les délais de transmission des renseignements et des analyses peuvent être trop longs. Une partie des demandes d'information émanant des unités opérationnelles peuvent rester sans réponse en temps et en heure. Le niveau de confidentialité attribué à certains renseignements peut être trop élevé ou, au contraire, trop bas. Les analyses produites peuvent être diffusées de façon excessivement restreinte et les efforts consacrés à assurer la circulation verticale de l'information peuvent se faire au détriment de sa diffusion horizontale [Sheptycki, 2004, p.315]. Les unités opérationnelles et gestionnaires peuvent être inondées de renseignements de faibles valeurs constituant une gêne - du fait de la surcharge d'informations et de leur qualité douteuse qui crée des incertitudes plus que des prises solides sur lesquelles s'appuyer pour résoudre un problème - plutôt qu'une aide à la décision. Cette surcharge d'information est, dans certains cas, le fait du destinataire, dont les demandes d'informations insistent sur la quantité plutôt que sur la qualité. La mise en œuvre des mesures opérationnelles, qui échappe au contrôle des unités de renseignement, peut ne tenir aucun compte des recommandations des analystes.

Un intérêt de la recherche INTERSECTS réside dans la mise en lumière des solutions spécifiques imaginées par les acteurs de la sécurité français et américains en vue de

surmonter les obstacles à l'amélioration de la qualité des processus d'intelligence et à l'accroissement de leur rôle dans le pilotage des organisations. En particulier, l'équipe interroge la capacité des dispositifs d'intelligence mis en place en France et aux Etats-Unis à assurer un degré suffisant de cohérence entre les activités de surveillance, prévention, dissuasion, répression, médiation des conflits, réponse aux demandes émanant du public, communication avec les partenaires institutionnels et en direction de la population. Elle questionne, à cet égard, la manière dont les évolutions récentes de l'agenda de la sécurité intérieure – qui accorde un haut degré de priorité à l'antiterrorisme et à la lutte contre l'immigration clandestine – ont transformé les modalités et les conditions de l'activité d'intelligence de sécurité publique.

3. Les problèmes spécifiques posés par l'introduction de l'ILP dans les systèmes policiers centralisés

L'un des principaux centres d'intérêt des recherches récentes en sciences sociales relatives aux questions de sécurité est le développement de nouvelles politiques de sécurité caractérisées par le souci d'adaptation aux spécificités des territoires et des problèmes qui s'y inscrivent. Les évolutions majeures se situent dans la territorialisation des dispositifs d'action publique, la généralisation des agencements contractuels et partenariaux, l'élargissement – par différentes formes de médiation, de prévention, de participation citoyenne – de la gamme des réponses ayant vocation à traiter les problèmes de sécurité. Le concept d'ILP va dans le sens de ce mouvement de désétatisation, de décentralisation, de « démonopolisation » et de co-construction locale des politiques de sécurité, ce qui ne manque pas de provoquer de vives résistances de la part d'une partie des acteurs « régaliens » de la sécurité dans les pays ayant une tradition centralisatrice.

3.1 Les hésitations à décentraliser l'autorité

L'introduction d'une démarche d'ILP dans un appareil policier implique d'accroître la marge de manœuvre des services locaux pour leur permettre, d'une part, de mettre en œuvre des réponses appropriées aux problèmes du territoire, tels qu'ils ont été localement identifiés et diagnostiqués par les capacités d'intelligence du ressort territorial le plus directement concerné et, d'autre part, pour favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'actions concertées avec les autres administrations et acteurs privés susceptibles de contribuer à la résolution efficace du problème. Comme l'a bien vu Frédéric Lemieux : « En s'attaquant à des problèmes de sécurité qui se distribuent différemment en fonction des caractéristiques du territoire et des communautés, les systèmes de renseignement s'appuient sur une rationalité géographique (locale, régionale et nationale) des phénomènes criminels, nécessitant ainsi un système d'information déconcentré. La

différenciation spatiale des activités de renseignement revêt une importance cruciale puisqu'elle influence la capacité organisationnelle d'établir des liens avec les acteurs clés présents dans l'environnement, de recueillir et de faire circuler les informations qui répondent aux préoccupations des principaux destinataires à chacun des niveaux géographiques ou juridictionnels » [2006, p.158].

Cette logique de territorialisation, d'adaptation aux spécificités de l'environnement local, dont dépend la qualité du processus de renseignement et surtout la possibilité d'en rentabiliser les résultats au niveau local, est difficilement conciliable avec la logique de centralisation qui prévaut dans une partie des pays d'Europe. Certes, une gestion centralisée de l'intelligence de sécurité publique peut être bien adaptée à la lutte contre les activités criminelles ayant une ampleur nationale ou internationale. Mais concernant les enjeux de sécurité plus localisés, le centre peut hésiter à doter les services territoriaux de leurs propres outils d'intelligence, car une telle approche implique de renforcer l'autonomie de décision des services déconcentrés, donc de limiter leur disponibilité pour la réalisation des missions décidées par le centre. D'autre part, il est plus difficile, pour le sommet de l'appareil policier, de justifier des décisions (choix de priorité, affectation de ressources...) n'allant pas dans le sens de ce que souhaitent les unités locales dès lors que ces dernières peuvent appuyer leurs revendications sur des arguments scientifiquement étayés et formalisés dans des produits « officiels » du renseignement (notes écrites, rapports d'évaluation...).

Enfin, la philosophie générale de l'ILP consiste à créer les conditions d'un partage plus large, plus fluide et plus transversal des renseignements et des savoirs au sein des appareils policiers et des réseaux de partenaires de la sécurité, ce qui peut être perçu par certains dirigeants comme risquant d'affaiblir la gouvernabilité de l'appareil policier, dans la mesure où l'efficacité fonctionnelle, la décision rationnelle et la conciliation des points de vue des différents acteurs sont privilégiés sur le respect des voies hiérarchiques de circulation de l'information (flux verticaux, essentiellement du bas vers le haut des pyramides hiérarchiques) et la prompte obéissance aux directives émises par les autorités de police [Sheptycki, 2004].

3.2 Difficultés et limites des échanges d'information au sein des dispositifs partenariaux : le cas de la dimension sécuritaire des politiques de la ville en France

La qualité des analyses produites par les systèmes d'intelligence dépend de leur capacité à capter et à intégrer des informations provenant de sources variées et à prendre en considération des points de vue différents de ceux qui prévalent au sein de l'organisation policière. Plusieurs facteurs s'opposent à une telle ouverture des dispositifs de renseignement de sécurité publique à des sources d'informations et à des conceptions autres que celles qui

sont traditionnellement valorisées par les appareils policiers et leur hiérarchie :

- croyance dans la supériorité des renseignements obtenus par des procédés spécifiquement policiers (indicateurs, écoutes...) sur les informations ouvertes ou communiquées par d'autres administrations ;

- dépendance des analystes vis-à-vis de bases de données et de logiciels incorporant dans leur conception même les modes de pensée et les préconceptions prévalant à un moment donné dans la police ;

- tendance des gestionnaires et opérationnels à considérer comme non crédibles ou inutiles les analyses qui ne s'accordent pas avec les référentiels dominants dans la police ou qui ne vont pas dans le sens de leurs intérêts organisationnels, ce qui pousse les analystes à produire des interprétations convenues.

L'ouverture des processus de renseignement est, dans une large mesure, tributaire de l'établissement de dispositifs partenariaux entre les forces de police et d'autres acteurs publics et privés tant au niveau local que national. Ces partenariats impliquent la définition et, éventuellement, la formalisation de règles de circulation des informations (possibilité d'échanger des informations et de croiser des fichiers). Dans beaucoup de cas, les échanges d'informations entre partenaires demeurent à un faible niveau en raison de la méfiance qui existe entre des acteurs ayant des missions, des conceptions des problèmes, des visions de ce que doit être le travail d'intelligence, des valeurs et des intérêts très différents, mais aussi à cause des limitations juridiques au partage d'informations.

La difficulté de développer le partage d'information au sein des systèmes d'acteurs impliqués, à un titre ou à un autre, dans le maintien de l'ordre et de la sécurité, peut être illustrée à partir de l'exemple de la dimension informationnelle des politiques de la ville et des politiques de prévention de la délinquance en France.

Depuis 1983 et la remise du rapport de la commission des maires pour la sécurité dans la ville présidée par Gilbert Bonnemaïson, qui mettait en avant le tryptique « prévention, répression, solidarité », la sécurité et la prévention de la délinquance constituent des thématiques centrales des programmes de développement social urbain. La conception territoriale et partenariale de la sécurité promue par la politique de la ville s'est concrétisée avec la multiplication de dispositifs locaux réunissant autour des maires les institutions policière, judiciaire et celles compétentes en matière sociale (conseils généraux, CAF, DDASS, DDJS...) et urbaines (bailleurs sociaux, société de transports publics, DDE). Le partenariat s'est progressivement institutionnalisé au sein des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) créés en 1983, des contrats locaux de sécurité (CLS) mis en place en 1997 puis des Conseil locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) initiés en 2002. Ces dispositifs ont été intégrés aux procédures contractuelles globales de la politique de la ville dans les communes concernées par celle-ci ou, s'agissant des contrats urbains de cohésion sociale 2007-2009 (CUCS), leur ont été

articulés par le biais d'un coordonnateur CLSPD appartenant à l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale du CUCS. Près de deux tiers des CLS signés l'ont été dans des communes signataires de contrats de ville 2000-2006. Les CLS constituaient alors le volet sécurité de ces contrats de ville.

De très nombreuses recherches, études et évaluation conduites au cours des vingt dernières années ont cherché à identifier les avancées et les limites du rapprochement qui s'est ainsi opéré entre les acteurs de la sécurité et les autres intervenants publics en charge de la gestion des quartiers dits « sensibles ». La constitution d'instances partenariales au sein desquelles des acteurs porteurs de logiques et de cultures professionnelles éloignées ont appris à se parler figure systématiquement dans les avancées notées. Mais de quoi parle-t-on sur ces scènes ? Les échanges qui s'y opèrent sont-ils de nature à accroître l'efficacité de l'action policière et judiciaire en matière de prévention des risques ? Il est difficile d'apporter une réponse univoque à ces questions, tant le fonctionnement de ces scènes partenariales varie en fonction des sites. La plupart des travaux disponibles tendent cependant à souligner les difficultés rencontrées localement pour concrétiser durablement les ambitions qui avaient présidé à la constitution des CCPD, CLS et autres CLSPD, chacune de ces procédures se trouvant rapidement rabattue sur une fonction de programmation d'actions relevant de la sphère éducative et préventive ou de l'aide aux victimes et bénéficiant à ce titre des crédits contractualisés de la politique de la ville.

Il apparaît donc que ces dispositifs contractuels, qualifiés de « grand' messe » par de nombreux participants et observateurs, n'ont souvent eu qu'une portée limitée sur le plan opérationnel. Ils ont cependant légitimé une approche partenariale de la sécurité, servant de base à des rapprochements plus directement opérationnels. Des liens directs, bilatéraux, s'y sont noués entre police d'un côté, bailleurs sociaux, transporteurs publics et responsables d'établissements scolaires de l'autre, permettant à ces derniers de disposer d'un correspondant régulier au sein d'une institution policière, rapidement mobilisable lorsque la situation l'exigeait. Sur un registre plus collectif, de nombreux CLS ont donné lieu à la mise en place de groupes restreints (groupes thématiques, cellules de veille ou groupes de suivi territorial) ou ont été prolongés par la constitution, à l'initiative du procureur de la République, de Groupes locaux de traitement de la délinquance. Réunissant un nombre limité d'acteurs de terrain autour d'entrées plus limitées, ces instances sont fréquemment créditées d'avancées en matière de veille territoriale ou de suivi de publics ciblés.

Le partenariat qui s'est ainsi développé au cours des deux dernières décennies s'est cependant heurté avec constance à des obstacles qui en ont limité la portée.

Tout d'abord, l'institutionnalisation du partenariat n'a pas mis fin à sa fragilité. En matière de sécurité et de politique de la ville, l'hétérogénéité des configurations et des pratiques locales demeure marquée. Les

expérimentations fructueuses localement ne résistent pas toujours à leur extension par la voie réglementaire ou par le biais de la promotion des « bonnes pratiques ». A l'échelle d'une ville (ou d'un quartier), le partenariat s'appuie sur des relations de confiance interpersonnelles, qui ne résistent pas toujours au *turn over* des acteurs. L'importance de l'interconnaissance et de la confiance entre acteurs est notée par de très nombreux analystes. Elle apparaît cruciale dès lors que sont abordées des questions qui supposent l'échange d'informations nominatives. Faute de relations de confiance construites dans la durée, le partage de telles informations avec la Police (voire avec la Justice) n'est envisagé qu'avec réticence par les acteurs des politiques sociales et éducatives, notamment lorsque ces informations leur apparaissent relever du secret professionnel.

Ensuite, ces instances partenariales ne traitent que d'objets limités, portant essentiellement sur la petite délinquance et les incivilités. Les activités criminelles, les risques liés à l'islamisme radical ou les émeutes n'y sont pas évoqués. Symptomatiquement, comme le souligne le rapport du groupe de travail DACG – SDJPG consacré en 2006 aux groupes locaux de traitement de la délinquance, aucun GLTD n'a été réuni par le parquet pendant les émeutes de l'automne 2005, alors que la circulaire du 15 décembre 1999 consacrée aux « réponses judiciaires aux actes de violences urbaines susceptibles de survenir à l'occasion des manifestations organisées lors du passage à l'an 2000 » insistait sur leur intérêt pour développer une « approche plus anticipatrice de la délinquance urbaine ». Ce constat dépasse les seuls GLTD et la seule période de gestion de crise : rares sont les sites touchés par ces émeutes dans lesquels les acteurs de la politique de la ville et ceux des politiques de sécurité ont engagé *ex post* une réflexion sur le déroulement des événements et sa gestion locale, afin d'en tirer des leçons pour l'avenir.

Enfin et surtout, les pratiques partenariales locales ont été bouleversées par les évolutions récentes des politiques nationales en direction des quartiers sensibles, qu'il s'agisse des politiques de sécurité ou de la politique de la ville. Du côté policier, l'année 2002 a marqué un virage, symbolisé par la suppression de la police de proximité, qui a éloigné les policiers des autres acteurs des quartiers tout en réactivant les préventions de ces derniers à l'égard d'une coopération avec les forces de l'ordre. Dans de nombreux sites, les relations de confiance et de coopération entre ces acteurs se sont distendues, rabattant plus encore le volet « sécurité » de la politique de la ville sur les seules actions socio-éducatives labellisées « prévention de la délinquance ». Mais l'inflexion est tout aussi forte du côté de la politique de la ville, depuis le vote de la loi d'orientation pour le 1^{er} août 2003, qui a organisé un resserrement de cette politique sur la transformation du cadre bâti (rénovation urbaine) et le développement économique (zones franches). Le virage, d'une approche transversale vers une approche plus sectorielle, a conduit au désinvestissement des instances partenariales de la politique de la ville par de nombreux acteurs. Le

délitement du partenariat a pris fin avec la relance d'une nouvelle génération contractuelle (CUCS) à vocation globale au lendemain des émeutes de 2005, mais les deux années d'incertitude sur le devenir de la politique de la ville n'ont pas été sans effets sur le partenariat local et on ne dispose pas encore d'analyses précises qui permettraient de juger si les CUCS ont permis de relancer une dynamique de coopération entre acteurs intervenant dans des champs sectoriels distincts. Cette question apparaît d'autant plus cruciale que la politique de la ville est marquée, comme toutes les politiques nationales, par l'introduction d'une logique de performance « LOLFienne ». Elle est désormais organisée autour de programmes resserrés, structurés par des objectifs de résultats précisément définis à l'échelle nationale, qui peuvent inciter les acteurs à se concentrer sur leur « cœur de métier », au détriment d'activités partenariales connexes.

En regard de ces évolutions, les apports potentiels de la recherche INTERSECTS se situent à un double niveau empirique et opérationnel. Elle apparaît tout d'abord susceptible de renouveler la connaissance et la compréhension des modes de coopération et d'intégration de l'action publique locale, dans un contexte de tension croissante entre un impératif de performance qui verticalise les fonctionnements administratifs et peut conduire à la standardisation des pratiques d'une part, un impératif de coordination qui exige le développement de logiques plus horizontales et la territorialisation des politiques publiques d'autre part. On peut ensuite en escompter des enseignements plus directement opérationnels pour les acteurs de la politique de la ville. En particulier, cette recherche paraît susceptible d'alimenter les travaux en cours localement, visant à construire des systèmes d'information rendant compte de la situation et de l'évolution des quartiers (observatoires), des dispositifs de veille et d'alerte, ainsi que des indicateurs d'évaluation à même de rendre compte de la performance en matière de prévention des risques.

La mise en œuvre des systèmes d'ILP en est encore au stade expérimental dans de nombreux pays. Certains auteurs considèrent l'ILP davantage comme un discours de politique symbolique, comme une rhétorique modernisatrice ayant pour fonction de donner une apparence de nouveauté à des modes de fonctionnement tout à fait classiques, que comme un ensemble consolidé de pratiques innovantes permettant l'amélioration effective des performances de la police [Ratcliffe, 2002, p.62]. D'autres auteurs soulignent la primauté des mécanismes informels et personnalisés d'échanges d'information dans les organisations policières, ainsi que la prééminence de la sociabilité entre pairs et de l'apprentissage sur le tas dans la transmission des savoirs [Manning, 2003, Shearing et Ericson, 1991], par opposition aux dispositifs de formation, aux procédures officielles de communication, aux systèmes technologiques d'information, ce qui les fait douter de l'efficacité des efforts de rationalisation des

activités de renseignement autres que ceux consistant à faire travailler en commun les membres des différentes unités concernées par un même problème (création d'équipe « pluridisciplinaires » et de « plateformes » communes de connexion) [Brodeur et Dupont, 2006, p.21]. Les évaluations effectuées par Maguire et John pour le ministère de l'intérieur britannique montrent que l'ILP, lorsqu'elle est réellement mise en œuvre par des services de police véritablement décidés à jouer le jeu, ce qui implique des transformations structurelles et procédurales importantes, ainsi qu'une évolution des pratiques conférant effectivement une place centrale au travail de renseignement, a un impact notable sur le niveau de délinquance.

Références

- [1] U. Beck, *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*. Flammarion – Champs, 2003.
- [2] J.-P. Brodeur. *Les Visages de la police. Pratiques et perceptions*. Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- [3] J.-P. Brodeur, B. Dupont. "Knowledge Workers or 'knowledge' Workers?", *Policing and Society*, vol.16, n°1, 2006.
- [4] N. Cope. "Intelligence-Led Policing or Policing-Led Intelligence?", *British Journal of Criminology*, vol.44, n°2, 2004.
- [5] N. Cope. "Crime Analysis: Principles and Practice, in T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*, Willan Publishing, 2003.
- [6] T. Delpeuch. « Les nouvelles politiques de sécurité en trompe-l'œil ? Les réformes dans le champ de la sécurité publique à l'épreuve des recherches en sciences sociales », *Droit et Société*, n°61, 2006.
- [7] M. Dobry. « Le renseignement dans les démocraties occidentales. Quelques pistes pour l'identification d'un objet flou », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°30, 1997.
- [8] R.V. Ericson. « The Division of Expert Knowledge in Policing and Security », *British Journal of Sociology*, vol.45, n°2, 1995.
- [9] R.V. Ericson, C. Shearing. "The Scientification of Police Work", in G. Böhme, N. Stehr (eds.) *The Knowledge Society: The Impact of Scientific Knowledge on Social Structures*, Reidel, 1986.
- [10] K. Haggerty, R. Ericson. *The New Politics of Surveillance and Visibility*. University of Toronto Press, 2005.
- [11] K. Haggerty, R. Ericson. "The Surveillant Assemblage", *British Journal of Sociology*, vol. 51, n°4, 2000.
- [12] K. Haggerty, R. Ericson. *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.
- [13] R. Heaton. "The Prospects for Intelligence-Led Policing: Some Historical and Quantitative Considerations", *Policing and Society*, vol.9, 2000.
- [14] P. Gill. *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Frank Cass, 1994.
- [15] F. Lemieux, S. Allard. *Normes et pratiques en matière de renseignement criminel : une comparaison internationale*. Les presses de l'Université Laval, 2006.
- [16] M. Maguire, T. John. "Intelligence Led Policing, Managerialism and Community Engagement: Competing Priorities and the Role of the National Intelligence Model in the UK", *Policing and Society*, vol.16, n°1, 2006.
- [17] M. Maguire. "Policing by Risk and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control", *Policing and Society*, vol.9, 2000.
- [18] P.K. Manning. *Policing Contingencies*. The University of Chicago Press. 2003.
- [19] G. T. Marx. « La société de sécurité maximale », *Déviance et Société*, vol. 12, no. 2, 1998.
- [20] T. Marx. *Undercover, Police Surveillance in America*. University of California Press, 1988.
- [21] D. Monjardet. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. La Découverte, 1996.
- [22] J. H. Ratcliffe. "Intelligence-Led Policing and the Problem of Turning Rhetoric into Practice", *Policing and Society*, vol.12, n°1, 2002.
- [23] S. Roché. *Tolérance zéro ? : Incivilités et insécurité*. Odile Jacob, 2002.
- [24] S. Roché. *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Seuil, 2005.
- [25] J. Sheptycki. "Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems. Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing", *European Journal of Criminology*, vol.1, n°3, 2004.
- [26] J.-C. Thoenig, D. Gatto. *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*. L'Harmattan, IHESI, 1993.
- [27] N. Tilley. "Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-Led Policing", in T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*, Willan Publishing, 2003.