

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Intégration PIP-POLIS. Rapport de recherche, décembre.

Coune, Francois; Henrotte, Véronique; Van Bastelaer, Béatrice; Lobet-Maris, Claire

Publication date:
1997

Document Version
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Coune, F, Henrotte, V, Van Bastelaer, B & Lobet-Maris, C 1997, *Intégration PIP-POLIS. Rapport de recherche, décembre*. CITA-FUNDP, Namur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Etude réalisée avec le soutien du Ministère de l'Intérieur

François COUNE, Véronique HENROTTE, chargés de recherche
Claire LOBET-MARIS, promoteur
Béatrice VAN BASTELAER, coordinatrice

Intégration PIP-Polis

Décembre 1997

*CITA - FUNDP
Rue Grandgagnage, 21
5000 - Namur
Tél. (32) 81 72 49 61
Fax (32) 81 72 49 67
E-mail: cita@info.fundp.ac.be
<http://www.info.fundp.ac.be/~bvb/CIT Afr.html>*

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	3
<u>INTEGRATION FONCTIONNELLE</u>	5
<u>INTEGRATION TECHNIQUE</u>	8
<u>INTEGRATION INFORMATIONNELLE</u>	11
<u>INTEGRATION STRUCTURELLE</u>	13
<u>CONCLUSION</u>	16

Introduction

La question de l'intégration PIP-Polis dans le contexte du concept global

Suite aux deux études relatives à l'implantation des systèmes informationnels policiers PIP et Polis, nous envisageons ici la problématique de leur intégration.

Le contexte de cette intégration consiste d'une part en la convergence progressive des systèmes informationnels policiers, et d'autre part en la réforme en cours de l'appareil policier belge. La collaboration des différents corps de police en matière de traitement de l'information dure est un processus dont les origines sont anciennes; très tôt, la fonction de centralisation des données est devenue effective, avec la participation des trois corps de police en matière d'alimentation de données et l'intervention de la gendarmerie et de la police judiciaire au niveau des applications centrales (ces deux dernières interventions se faisaient d'ailleurs concurrence jusqu'à il y a peu). Des formes avancées de collaboration ont été progressivement mises en place: le concept Polis et l'intégration PIP-Polis en sont de bons exemples. L'objectif ultime du mouvement de convergence, ainsi que de la réforme en cours pour son volet informationnel, est d'arriver à une gestion parfaitement intégrée de l'information par les services de police. L'incertitude règne encore quant aux formes exactes du futur système informationnel policier, lui-même dépendant de la future structure de la police belge. Néanmoins, cette question n'est pas restée inabordable, dans la mesure où le SGAP a chargé un bureau de consultance, Team Consult, d'élaborer un inventaire des besoins et une proposition de modèle pour le système informationnel policier: c'est le « Concept Télématique Global ». Dans ce concept, nous avons identifié trois propositions qui nous semblent indispensables pour le futur système informationnel.

Premièrement, **le futur système informationnel doit être commun aux différents services de police**. Il faut à tout prix éviter les situations de concurrence informationnelle que nous connaissons aujourd'hui. L'information doit être reconnue comme un enjeu commun, bénéficiant à ce titre d'une politique de gestion unifiée. L'ambition est de concevoir l'ensemble de la politique informationnelle des services de police comme un grand système, ce qui représente au niveau des intentions une avancée significative en termes d'efficacité de traitement des données par rapport aux collaborations entre systèmes autonomes que l'on a connues jusqu'à présent.

Deuxièmement, **le nouveau système informationnel doit couvrir l'entièreté des processus informationnels au sein de l'appareil policier**: il doit régir le traitement de l'information à tous les niveaux de la structure policière, de la collecte de l'information à son exploitation, en passant par la saisie et la centralisation des données. Les besoins de chaque niveau doivent être pris en compte, en ce compris le niveau local, dont la participation au système d'information central n'est pas la seule priorité. En d'autres termes, ce serait une grave erreur dans la conception du système informationnel central de ne prendre en considération que les besoins spécifiques qui ont motivé sa mise en place. Il faut mettre au point des procédures et des outils qui satisfont aux besoins opérationnels du système informationnel central, mais qui répondent aussi aux attentes des participants « périphériques ». Nous pensons en particulier aux besoins des corps de police locaux et à ceux du ministère public et des juges d'instruction.

Troisièmement, **les procédures de saisie et d'exploitation, qui sont parties constituantes du système informationnel, doivent être homogènes**, former un tout cohérent: il faut harmoniser et intégrer les différentes procédures au sein de l'organisation.

Ces trois points-clés constituent le cadre de référence de l'étude de l'intégration PIP-Polis menée ici. Ils nous permettent, malgré les incertitudes actuelles, d'approcher le thème de l'intégration PIP-Polis dans une perspective tournée vers l'avenir.

Quatre niveaux d'analyse de l'intégration

Nous structurons notre approche en quatre temps. L'analyse de l'**intégration fonctionnelle** entre les deux systèmes fait l'objet de notre première section. Il s'agit d'évaluer les rôles spécifiques pris en charge par chacun des systèmes et la mesure dans laquelle ces deux outils sont susceptibles de se compléter dans la perspective d'un système informationnel policier global. Le second stade abordé, celui de l'**intégration technique**, répertorie les réalisations en matière d'intégration des deux systèmes: il s'agit de donner un aperçu de la situation actuelle et d'identifier la nature des difficultés se posant du point de vue de la mise en pratique de l'intégration. Troisièmement, nous abordons la question de l'**intégration informationnelle**, c'est-à-dire de l'homogénéité qualitative des informations stockées et traitées de part et d'autre. Enfin, un quatrième angle d'approche est l'**intégration structurelle**. Nous présentons dans cette section notre perception des difficultés existantes quant aux moyens structurels servant de support à l'intégration, ainsi que les différentes conditions qui doivent être réunies pour réussir de ce point de vue la mise en place du système informationnel commun.

Les informations qui ont servi de base à cette analyse proviennent d'entretiens que nous avons menés avec plusieurs responsables concernés par l'intégration PIP-Polis: le Colonel Van Damme (directeur de la division télématique du SGAP), Monsieur Vandecasteele (Coordinateur en charge des contacts avec les polices communales - SGAP/division télématique), Monsieur Pauwels (Manager PIP - PGR), le Commissaire en Chef Warny (Police communale de Namur et membre du conseil d'administration du SGAP) et le Capitaine Donnen (DST de la Gendarmerie). Nous tenons ici à les remercier de leur précieuse collaboration. Nous remercions également Team Consult, et plus particulièrement Thierry Van Dijck, grâce à qui nous avons pu disposer d'informations relatives à l'état d'avancement et aux orientations principales du concept télématique global.

1. Intégration fonctionnelle

Dans ce premier point, nous envisageons la compatibilité des rôles du PIP et de Polis. Il s'agit d'examiner les fonctions que les deux outils remplissent, leurs similarités et particularités, et la manière dont ils peuvent interagir.

La première constatation à faire est celle d'une **nette différence** entre les deux systèmes. Dans leurs grandes lignes, ils remplissent des fonctions distinctes. Polis-central constitue une vaste **base de données centrale des informations contenues dans les procès-verbaux**, accompagnée de ses outils de saisie et d'exploitation. Le domaine concerné est celui de la recherche judiciaire, de la fonction de contrôle et de l'obtention de statistiques de gestion. De son côté, le PIP sert principalement de **plate-forme de communication** (interne et externe) aux corps de police communale, et met à leur disposition un **outil local de gestion du travail policier**. A ce titre, le domaine du PIP est plus étendu que celui de Polis-brigade: outre le fait de contenir un module de saisie qui alimente Polis, le PIP comprend une série d'applications procurant un appui informationnel à la plupart des tâches opérationnelles des corps de police locaux.

Plusieurs particularités du PIP doivent être mentionnées. D'abord, le PIP fait application du principe de **saisie unique**, de par l'intégration de ses différentes applications: les données signalées par une communication téléphonique, un passage à l'accueil du poste de police, une intervention sur le terrain, un courrier ou une apostille sont entrées une première fois dans le système au moment où les policiers en prennent connaissance et récupérées par la suite pour être traitées (rédaction d'un PV ou d'un rapport), cela sans aucun réencodage. Il en va autrement à la gendarmerie, où des applications différentes et non reliées entre elles prennent en charge les différents aspects du travail, avec les opérations de paramétrage que cela implique.

Ensuite, le PIP prévoit une **saisie en un temps** qui inclut le visa d'un supérieur hiérarchique venant compléter le mécanisme de validation automatique de l'application. Cela nous paraît propice à l'efficacité de la saisie et à la limitation du temps qu'elle nécessite. Certains de nos interlocuteurs sont cependant peu favorables à un tel système: selon eux, le simple visa d'un supérieur hiérarchique ne présente pas les mêmes garanties de rigueur (absence de contrôle externe) que le processus de validation effectué à la gendarmerie. En outre, un avantage de la procédure en deux temps est de permettre *de facto* une relative homogénéité de l'opération de paramétrage et donc des données répertoriées en base de données centrale. Dans ce corps, la saisie est clairement effectuée en deux temps, avec un premier encodage dans les brigades, avant corrections et paramétrage dans les districts. La gendarmerie insiste sur le fait que cette option est de nature organisationnelle et non de nature technique: cette procédure se calque sur la dualité de niveaux entre districts et brigades, et répond à une volonté de confier certaines responsabilités telles que la décision ultime de rentrer certaines informations en base de données centrale ou le paramétrage à un échelon hiérarchique supérieur au corps local.

En contraste, l'option prise par le PIP revient à confier dans cette matière **plus de responsabilités** aux policiers de terrain, qui prennent en charge la saisie des données de bout en bout en ce compris le paramétrage et l'entrée de l'information en base de données centrale.

Cette méthode diffère clairement de celle adoptée à la gendarmerie, où le district, dans une phase distincte, contrôle et complète le travail de saisie commencé au niveau d'une brigade.

La différence entre le PIP et Polis-central permet leur **complémentarité**: chacun présente un intérêt pour les utilisateurs de l'autre. Ainsi, la base de données criminelles centrale de Polis peut être (et est déjà dans certains cas) alimentée et consultée via le PIP.

En ce qui concerne l'évolution future de Polis-brigade, on pourrait également envisager que le concept du PIP, en tant qu'outil moderne et polyvalent de gestion informationnelle au niveau local, puisse servir de référence utile, les brigades de gendarmerie se trouvant à plusieurs égards dans une situation fonctionnelle analogue à celle des corps de police communale. Cela supposerait néanmoins des modifications substantielles des flux de travail actuellement suivis à la gendarmerie. En tout état de cause, on rappellera l'importance de faire une place dans le modèle organisationnel retenu à une entité distincte du niveau central et dont la mission est d'exercer un contrôle qualitatif du travail de saisie effectué au niveau local. Cela n'implique pas en soi une intermédiation systématique du type de celle opérée aujourd'hui par les BDR en ce qui concerne la gendarmerie, mais cela suppose certainement plus que la quasi-absence de contrôle qualitatif des saisies effectuées directement par le niveau local au départ du PIP. Entre les deux, il nous semble y avoir place pour une solution intermédiaire.

Malgré ces acquis, **l'intégration des deux outils ne permettrait pas de couvrir l'intégralité des besoins exprimés par les acteurs de terrain (policiers et gendarmes)**, et le système cohérent formé par la réunion du PIP et de Polis resterait partiel. En effet, aucune centralisation des informations douces n'est prévue pour l'instant, et certains types d'informations dures sont absents de la base de données centrale (ainsi, les faits "de type 4", d'intérêt non directement opérationnel). Ces lacunes sont regrettables: ainsi, l'information douce est au moins aussi importante que l'information dure dans la perspective d'une recherche judiciaire, et un outil de coordination entre les deux types d'information se révélerait très pertinent. Cette lacune tient principalement à **l'absence de cadre légal qui serve de référence au traitement de l'information douce**. Quant aux faits "de type 4", si leur utilité n'apparaît guère aux yeux des autorités centrales, les policiers de terrain leur reconnaissent une importance locale cruciale et exigent qu'ils soient mis à leur disposition de façon directe. On rappellera qu'ils n'ont accès à ces données actuellement que par l'intermédiation des analystes stratégiques, sur demande, et donc de façon non systématique, ou lors des relevés statistiques périodiques du SGAP, et donc de façon non permanente et non autonome quant au paramétrage des données fournies. Nous espérons qu'une solution technique sera rapidement trouvée pour faire droit à leur demande.

Si l'intégration fonctionnelle entre le PIP et Polis semble tout à fait possible, et même réalisée dans certains de ses aspects, il n'en reste pas moins que certaines conditions d'acceptabilité sont indispensables pour le niveau local. Ainsi faut-il veiller à instaurer une véritable relation de **partenariat** entre tous les niveaux de l'appareil policier, à assurer un échange correct d'informations. Il ne peut en aucune façon être question pour une partie d'avoir à donner de l'information sans en recevoir suffisamment en échange de ses partenaires. La situation actuelle est perfectible à ce sujet: nous pensons principalement à l'absence de maîtrise des brigades et de certains corps de police communale - non équipés du PIP - des outils informatiques d'exploitation de la base de données centrale. Nos interlocuteurs de la gendarmerie soulignent que cette absence de maîtrise résulte surtout d'une limitation

technique actuelle: absence de lien-réseau qui joigne ces corps de police locale au système central. Des attentes importantes reposent donc sur la mise en place du réseau « HILDE », qui devrait être réalisée d'ici cinq ans.

Ensuite, il faut que le système mis en place **réponde aux besoins de chacun**, c'est-à-dire des différents niveaux hiérarchiques (rappelons les conclusions de l'étude Polis relatives à la faible circulation horizontale et descendante de l'information) et des différents services de police.

Il faut en outre garantir la **transparence des règles de gestion** du système, d'abord pour instaurer la relation de partenariat évoquée ci-dessus, ensuite parce qu'un ensemble de règles formalisé est indispensable pour la cohérence et l'efficacité de n'importe quel système. Cette transparence n'est pas assez présente aujourd'hui, et nous regrettons que l'Etat-major estime ne pas devoir surcharger les gendarmes du terrain avec des règles de gestion difficiles... Citons pour exemple le fait que certains corps de police communale, acteurs extérieurs à Polis mais utilisateurs du système, ne savent pas toujours précisément ce que Polis conserve et comment, ce qui peut avoir de lourdes conséquences sur l'exploitation qu'ils en font, ou entraîner des déceptions quant aux résultats des recherches. La problématique se pose en des termes semblables pour les brigades de gendarmerie: manque de transparence et d'information sur les principes qui régissent le fonctionnement du système informationnel central. Outre la formalisation d'une réglementation de gestion et la diffusion de cette dernière, les programmes de formation ont aussi un rôle important à jouer en la matière. Il apparaît que la plupart des règles de gestion et de fonctionnement de Polis sont formalisées dans le règlement A1-5 mis au point par le Data Service de la gendarmerie; néanmoins, quelques échos recueillis sur le terrain montrent que la communication du contenu de ce règlement aux différents corps de police locale n'est pas totalement effective.

On rappellera enfin que s'il est impératif de se conformer aux conditions d'acceptabilité formulées ci-dessus, le suivi rigoureux de procédures standardisées de saisie au niveau local constitue une autre condition d'acceptabilité de l'intégration PIP-Polis, formulée elle plus régulièrement par le niveau central, et d'une égale importance. Responsabiliser les corps de police locaux ne peut en effet se limiter à leur confier des responsabilités plus importantes dans le fonctionnement du système informationnel, en leur laissant toute liberté d'action: ce serait la porte ouverte à des dysfonctionnements graves. Au contraire, c'est par l'élaboration de nouveaux standards de procédures et de qualifications au niveau local qu'il sera possible d'engranger les gains d'une décentralisation plus poussée, sans perdre le bénéfice d'un système coordonné.

2. Intégration technique

Dans cette section, nous examinons la mise en oeuvre de l'intégration des deux systèmes dans les corps de police du pays.

On constate d'abord que l'**intégration** est d'ores et déjà **effective**. Via le PIP, le transfert des données Polis et des six variables SGAP est réalisé par certains corps de police communale. De même, le PIP, en tant que plate-forme de communication, permet l'utilisation de Polis-contrôle et de Polis-consultation par ces mêmes acteurs.

Si la faisabilité technique de l'intégration ne pose plus problème aujourd'hui, sa **mise en pratique est par contre très limitée**. Une des raisons principales est la **diffusion partielle du PIP**. Selon les chiffres qui nous ont été communiqués, 230 corps de police communale ont adopté le PIP, ce qui représente environ la moitié des corps (mais plus de 80% de l'effectif total, car ce sont principalement les moyens et grands corps qui sont équipés). Le PIP ne constitue donc qu'un partenaire parmi d'autres de Polis-central au niveau des polices communales

En ce qui concerne les communes qui n'ont pas encore adopté le PIP, plusieurs **facteurs** expliquent leur réticence. On citera en premier lieu le **lourd investissement financier** que représente le PIP: rappelons en effet que seule une configuration matérielle de base, insuffisante pour travailler à terme de façon opérationnelle, est procurée gracieusement par le Ministère de l'Intérieur, et qu'elle doit rapidement être étoffée aux frais de la commune. A ces frais d'investissement s'ajoutent encore d'importants coûts de télécommunication. Tout ceci représente une lourde charge pour le budget des petites communes, que toutes ne sont pas prêtes à assumer. On note aussi que le PIP est un système coûteux en termes de maintenance et de frais de développement ultérieurs; la plate-forme UNIX qui lui sert de base supporterait difficilement des *upgrades* localisés, vu la niveau élevé d'interdépendance, d'imbrication des composantes du système. Le remplacement d'une composante exigerait ainsi des modifications à l'ensemble des composantes du système; cette contrainte technique contribue à alourdir le coût du PIP pour les communes. Un autre élément semble jouer un rôle important: il s'agit de **l'absence de force contraignante** sur la police communale. Sa structure décentralisée est basée sur l'autonomie communale, et mise à part la commission permanente de la police communale, au pouvoir modéré, aucun organe de coordination n'existe, qui pourrait encourager les corps à adopter un système d'information commun.

De plus, l'adoption du PIP dans une commune n'entraîne pas automatiquement son utilisation complète. On peut trouver à cela différentes raisons, parmi lesquelles à nouveau des **freins financiers** (pour l'extension du parc informatique), mais aussi **organisationnels**, le PIP nécessitant une importante révision du fonctionnement du corps et des flux d'information, que tous ne sont pas prêts à effectuer. On citera encore **l'interface utilisateur** relativement complexe et éloigné de la logique policière, qui ne manque pas de décourager les hommes de terrain, et enfin **l'encadrement limité** que peut fournir l'équipe PIP (en raison de ses ressources, humaines surtout, également limitées). Tout ceci entraîne dans nombre de corps une **utilisation partielle du PIP**. Cela a évidemment des répercussions sur l'intégration PIP-Polis: selon le SGAP, seule une trentaine de polices communales alimenterait Polis directement via le PIP, sur les 230 ayant adopté le système...

En l'absence du PIP, les corps de police communale utilisent des applications locales (développées par des intercommunales comme Cevi, Cipal, ...) ou l'ancien registre du SGAP, ou encore transmettent leurs données à insérer dans Polis par le biais des formulaires uniformes papier. Deux autres applications se voulant une **alternative pour les polices communales qui estiment ne pouvoir se permettre d'adopter le PIP** sont actuellement en cours de développement: l'ancien registre PV de la PGR, aujourd'hui géré par le SGAP, va terminer son existence fin '98. Pour le remplacer, la gendarmerie (en collaboration avec le SGAP, dans la perspective du concept global) est occupée à programmer une **nouvelle version de Polis-brigade sous Windows, qui serait également proposée aux corps de police communale**. En parallèle, l'équipe PIP termine la réalisation d'un **mini-PIP**: cette application reprend toutes les fonctions de base du PIP, mais simplifiées (aucun paramétrage n'est possible); il s'agit d'une plate-forme NT, qui permet de travailler en *stand alone*, comme en réseau. Le PIP simplifié perd ainsi plusieurs fonctions par rapport à la plate-forme UNIX, mais devient par là un outil beaucoup plus léger à maintenir et donc moins coûteux. Techniquement, l'application semble prête, des tests sont en cours chez les développeurs, et des tests dans les sites auront lieu dès le mois d'avril.

Nous nous étonnons d'une telle situation de concurrence, dans le contexte actuel d'acceptation du concept global du SGAP: comment expliquer ces développements en parallèle d'applications servant les mêmes buts, à savoir l'alimentation de la base de données Polis par les corps de police de taille limitée? Un élément de réponse est le domaine du Concept Télématique Global, qui se limite jusqu'à présent aux spécifications des applications centrales et aux flux que celles-ci entretiennent avec les applications du niveau local, sans faire cependant de proposition sur la politique à mener concernant ces dernières. Un second élément de réponse est que la situation de concurrence à laquelle on assiste actuellement résulte moins du développement de nouvelles applications concurrentes que du statut quo entre des applications existantes qui remplissent en effet des fonctions analogues.

Le **SGAP** justifie son action par la trop lente diffusion du PIP et l'urgence de voir les polices communales alimenter Polis. La **gendarmerie** voit de son côté des arguments en faveur de la proposition d'une version de Polis-brigade aux polices communales. D'abord, le coût de l'opération est marginal, puisque cette nouvelle version doit de toute façon être réalisée pour les brigades de gendarmerie et que seules des modifications minimales devraient être réalisées. Les responsables de la gendarmerie rencontrés signalent qu'ils n'ont jamais été demandeurs pour imposer leur application comme outil de gestion aux polices communales, mais que c'est suite à la demande expresse du SGAP qu'ils ont accepté de mettre cette application à la disposition des corps de police communale en faisant la demande. Enfin, les responsables informatiques de la gendarmerie émettent des réserves quant aux choix techniques sur lesquels repose le PIP. Pour sa part, le **project manager du PIP** proteste devant ce développement concurrent qui ne peut selon lui que détourner à terme les corps de police de l'utilisation du PIP.

L'origine de cette concurrence semble provenir de la mauvaise de communication entre les responsables concernés du PIP, de la gendarmerie et du SGAP et de leur sentiment d'indépendance: dans le contexte actuel, cela nous semble inacceptable. On souhaite donc qu'une solution soit trouvée à ce différend, et que les forces de travail soient à l'avenir mises en commun plutôt qu'en concurrence... Il est évident qu'il y a actuellement, outre le manque

de communication, un déficit de clarté sur la politique télématique des services de police. Un élément sous-jacent de la concurrence entre le mini-PIP et Polis-brigade/Windows auprès des polices communales est la réticence avouée des responsables informatiques de la gendarmerie à l'égard des choix techniques sur lesquels repose le PIP. Il est regrettable que ce désaccord s'exprime de façon larvée par des politiques de développement non concertées et concurrentes, en lieu et place du débat ouvert (débouchant sur une politique cohérente) qui devrait avoir lieu au sein du SGAP. C'est un exemple de ce que ce dernier ne remplit pas parfaitement sa mission de coordination. Nous y revenons dans la section traitant de l'intégration structurelle.

3. Intégration informationnelle

Il est essentiel pour toute base de données que le contenu informationnel soit formaté de façon standardisée: plus la standardisation des données est poussée et strictement implémentée dans la pratique, plus l'exploitation subséquente de la base de données (à des fins de recherche judiciaire ou de statistiques de gestion ici) sera performante. Le domaine de l'harmonisation de l'information saisie en base de données centrale est donc un enjeu capital. Les efforts en la matière doivent s'appliquer à toutes les composantes du système informationnel policier, et donc, entre autres, au couplage PIP-Polis. Nous distinguons trois niveaux pour lesquels la question de l'harmonisation se pose, et nous les présentons par ordre de priorité: nomenclatures, méthodologie et applications de saisie.

Par **nomenclatures de saisie**, nous visons tant les nomenclatures de qualification des faits que les *picklists* de paramétrisation d'autres catégories informationnelles du PV, comme le *modus operandi*. Il faut assurer que les nomenclatures proposées par l'application PIP soient en parfaite concordance avec le système Polis-central, avec les nomenclatures de saisie employées dans les autres corps et enfin avec les nomenclatures d'exploitation de la base de données centrale (nous pensons notamment aux nomenclatures utilisées dans des outils de recherche comme la Recherche Paramétrique Locale). Nos interlocuteurs du Data Service de la gendarmerie nous ont assuré que ce sont les tables officielles du SGAP qui servent de base au développement de toutes les applications de saisie, et que l'harmonisation est donc réalisée de ce point de vue. A la suite des différents entretiens menés, nous émettons cependant quelques doutes quand à l'harmonisation parfaite des nomenclatures de fait et autres tables de paramétrage employées dans les différentes applications de saisie. Un contrôle technique approfondi à ce sujet nous paraît nécessaire. Les nomenclatures doivent en outre être mieux adaptées aux besoins des policiers de terrain.

L'expérience a montré que l'harmonisation des nomenclatures ne suffit pas à garantir la cohérence des *inputs* de la base de données centrale. En effet, la complexité des opérations de paramétrage, même avec une bonne nomenclature de base, entraîne en général des choix sur la méthodologie de saisie. C'est toute la question de la possibilité d'interprétations humaines différentes pour un même fait. Face à cette situation qui met la cohérence de la base de données centrale en péril (risque que ces données reprises dans les différentes catégories soient incomplètes), le remède logique est de mettre au point une **méthodologie commune de saisie**. Cette dernière prendrait la forme d'un *vade mecum* qui servirait de guide officiel de référence quant à la méthodologie adéquate d'emploi des nomenclatures officielles. La constitution d'un comité responsable de superviser les méthodes de saisie serait intéressante, dans la même perspective.

Enfin, l'harmonisation de l'information peut s'envisager au niveau des **applications de saisie**. La démarche consiste à uniformiser les applications informatiques de saisie des différents corps de police. L'avantage vient du caractère simple et direct de mettre les mêmes outils à la disposition de tous, en contraste avec la solution qui consiste à harmoniser les standards informationnels d'outils différents. La première alternative se profile comme la solution de bon sens à long terme, mais cela suppose l'obtention d'un accord des nombreuses parties intéressées sur un projet ambitieux, avec une vision commune des objectifs et des moyens à mettre en oeuvre en matière informationnelle au niveau local. Nous n'en sommes pas encore

là, de sorte qu'à court terme, l'uniformisation des applications de saisie paraît peu probable. Elle constitue cependant pour nous un objectif à poursuivre à plus long terme, tout en sachant que des aménagements d'applications sont toujours nécessaires pour répondre aux spécificités fonctionnelles qui peuvent se présenter.

En tout état de cause, on retiendra que l'essentiel est d'assurer l'uniformisation parfaite des nomenclatures au sens large, ainsi que mettre en place une méthodologie de saisie commune. A ces fins, il est nécessaire de mettre en oeuvre des moyens conséquents dans le cadre d'un projet d'envergure, les actions ponctuelles menées à ce jour n'étant pas suffisantes.

4. Intégration structurelle

De même que l'harmonisation informationnelle, l'intégration structurelle est d'un intérêt qui dépasse mais englobe le thème du couplage PIP-Polis. L'établissement d'un système informationnel cohérent est impensable sans le support d'une structure de supervision adéquate, qui doit être le véritable moteur de sa mise en oeuvre. Le Service Général d'Appui Policier (SGAP) a été mis en place dans une optique de coordination des services de police, notamment en matière informationnelle. C'est à lui qu'est confié le rôle de structure d'appui du système informationnel policier. Dans sa configuration actuelle cependant, **le SGAP manque à la fois de pouvoir décisionnel, de moyens financiers et d'une véritable représentativité des corps de police pour pouvoir bien remplir sa mission.** Nous détaillons ces thèmes ci-dessous. Ce sera aussi l'occasion de constater que les questions structurelles ne se posent pas seulement au niveau coordinateur (SGAP), mais également au niveau des différents corps de police, en particulier des polices communales, puisque c'est l'intégration PIP-Polis qui retient ici en priorité notre attention. Le rôle moteur de l'organe de coordination ne peut en effet provenir que d'une participation active, engagée, de tous les corps constituants.

4.1. La représentativité du SGAP et l'implication des polices communales

Au niveau des organes de direction et donc du pouvoir décisionnel, le SGAP est représentatif des trois corps de police: tant au sein du conseil d'administration que du comité de direction, chacun des trois corps est également représenté, quantitativement parlant. Par contre, en ce qui concerne les effectifs des divisions, cette représentation proportionnelle des différents corps n'est pas réalisée. Dans le cas de la division télématique, les polices communales sont manifestement sous-représentées (de même que la police judiciaire par ailleurs). En fait, même la représentation des polices communales assurée dans le conseil d'administration et le comité de direction pose problème, car leurs représentants ne parlent pas véritablement au nom de toutes les polices communales de Belgique. Ils rapportent certes à la commission permanente des polices communales, et s'efforcent sans doute de prendre leurs intérêts en compte, mais ils ne peuvent prendre d'engagements en leur nom, vu le principe de l'autonomie communale. La sous-représentation (quantitative et qualitative au sens précité) des polices communales au sein de l'organe de coordination constitue un frein au processus d'intégration informationnelle, dans la mesure où, moins présentes dans le processus décisionnel, les polices communales seront dans leur ensemble moins actives et moins impliquées au niveau de la mise en oeuvre. Ce phénomène est amplifié par l'absence de force contraignante des avis du SGAP.

On voit donc que la cause profonde d'un problème structurel au sein du SGAP, de l'organe de coordination, est une question structurelle au niveau des polices communales. Elles ne sont pas parvenues à ce jour à formuler un point de vue commun en matière de système informationnel policier. Au nom de l'autonomie communale, les polices communales prises dans leur ensemble se présentent comme une constellation d'entités indépendantes, sans ligne directrice commune. Elles ne peuvent dans ces circonstances former un interlocuteur de poids dans les négociations portant sur le futur système informationnel commun. Il serait donc urgent que les polices communales, dans leur propre intérêt, délèguent une partie de leurs

prérogatives locales de gestion pour ce qui concerne le système d'information policier, dans la mesure où c'est un enjeu commun. Nous ne proposons pas de supprimer l'autonomie communale, mais de s'en servir de façon constructive. Il ne mènerait en effet à rien d'envisager l'autonomie communale comme une fin en soi. Le nouveau système informationnel doit bien sûr être mis en place en collaboration avec les polices communales, mais il leur reste encore à prouver qu'elles constituent un véritable partenaire. L'unification des polices communales en matière de politique de traitement informationnel est une étape indispensable pour faire valoir le point de vue des communes: on constate que prises isolément, les communes manquent non seulement de poids politique mais aussi de moyens (en effectifs notamment) de participer activement au développement du système informationnel. Même les polices communales les plus importantes n'ont pas la taille critique qui leur permettrait de s'investir dans les activités du SGAP, en envoyant un délégué permanent par exemple. Un début de solution à ce problème serait que les polices communales mettent sur pied un comité des polices communales pour la politique informationnelle, qui bénéficierait en la matière d'un véritable pouvoir de représentation, et qui serait doté par les communes des moyens financiers nécessaires.

4.2. Le pouvoir décisionnel de l'organe de coordination

La compétence actuelle de la division télématique du SGAP est limitée à une fonction de support et d'avis, d'initiative ou sur demande; ses recommandations n'ont donc pas de force contraignante vis-à-vis des différents corps de police. Nous ne doutons pas de l'influence positive qui a ainsi été exercée jusqu'à présent, mais cette compétence est trop limitée pour assurer la mise en oeuvre d'un système informationnel intégré. Pour cela, la force contraignante de certaines décisions nous paraît indispensable. Nous tenons à souligner que celle-ci doit trouver sa légitimité dans la représentativité de l'organe de coordination. Les thèmes de la représentativité et du pouvoir décisionnel sont donc indissociables.

La mise en oeuvre du projet d'intégration des polices aura sans doute pour effet de simplifier la problématique de la coordination entre les corps par la mise en place d'un centre décisionnel unique, conséquence directe de la fusion des différents corps. Toutefois, plusieurs questions demeurent ouvertes, pour lesquelles les remarques faites ci-dessus resteront sans doute d'actualité. Premièrement, la façon dont les polices communales s'intégreront dans la structure globale est une question délicate: vu le principe de l'autonomie communale, il est probable que les relations se définiront plutôt en termes de partenariat que sous la forme d'une intégration pure et simple, pour ce qui les concerne. De cette relation de partenariat naîtront des besoins de coordination similaires à ceux que nous connaissons aujourd'hui. Deuxièmement, la question de la représentativité des différentes composantes des services de police au sein de l'organe de supervision informationnelle ne va pas disparaître par la mise en place d'une « police unique »: une problématique inter-organisationnelle deviendra intra-organisationnelle, ce qui n'équivaut pas à une disparition du besoin de représentativité en vue d'un centre décisionnel effectif.

4.3. Les moyens financiers du système d'information

Nous constatons que la mise au point d'un mode de financement adéquat pour les besoins du développement d'un système informationnel homogène constitue à ce jour une pierre d'achoppement. Toute installation d'un système informationnel, de même que toute opération d'harmonisation, comporte des coûts, exposés tantôt au niveau central (ex: les frais de fonctionnement du SGAP), tantôt au niveau local (ex: l'installation du système PIP). Le principe actuel de répartition des coûts est le suivant: pour l'essentiel, il appartient à chaque corps de police de contribuer dans la mesure qu'il juge opportune au financement du système informationnel, que ce soit au niveau central ou local. C'est ainsi que par manque de moyens financiers ou par choix de politique informationnelle locale, de nombreuses polices communales ont refusé d'installer le système PIP, jugé trop coûteux, contrairement à d'autres qui bénéficient de ressources plus larges. Vu que les postes permanents au SGAP sont financés directement par les différents corps de police, chacun ayant la possibilité d'envoyer ses propres représentants permanents, et vu les limites budgétaires des corps de police communale, ces derniers sont peu représentés au sein du SGAP, tout particulièrement au sein de la division télématique. Que ce soit entre polices communales, ou en comparaison avec les autres corps de police, ce principe du financement individualisé, « à la carte », revient à mettre en place une police à plusieurs vitesses en matière de traitement de l'information. Cela est contraire à un fonctionnement équilibré des services de police, à l'intégration du système informationnel, et enfin à un niveau de service public homogène sur l'ensemble du territoire national. Selon nous donc, chacun - en particulier les participants plus « riches » - sort perdant de ce type de situation. En effet, la valeur ajoutée produite par un système informationnel comme Polis se mesure comme le plus petit commun dénominateur du niveau de performance de chacune de ses composantes. En d'autres termes, l'obtention de standards de performance (vitesse, qualité de saisie) supérieurs à la moyenne par quelques corps isolés - c'est la situation que nous connaissons aujourd'hui - est d'une valeur ajoutée très réduite pour le système informationnel dans son ensemble.

Actuellement, une partie seulement des coûts liés à l'installation et l'utilisation du PIP bénéficie d'un support financier fédéral. La majeure partie de la dépense devant être supportée par le corps de police local, l'obstacle financier demeure. De façon générale, nous recommandons que l'ensemble (c'est-à-dire tous les coûts encourus, que ce soit au niveau central ou local) du système informationnel des services de police bénéficie d'un financement centralisé, dans la mesure où le système représente un enjeu commun. On partagerait ainsi les moyens financiers afin de permettre un développement homogène du système informationnel. Il importe aussi que le budget consacré à son développement soit planifié à un terme suffisamment long et que la maîtrise en soit confiée à l'organe de supervision lui-même. Tout spécialement dans cette matière, on ne peut réaliser de véritables progrès que si l'on dispose d'une autonomie de moyens et de conditions de travail stables. Ces deux éléments font cruellement défaut à l'heure actuelle.

Conclusion

Dans le cadre de la mise au point d'un système informationnel policier intégré, un choix de composantes s'impose. Ce choix comprend des alternatives multiples: quelles applications au niveau de la base de données centrale (Polis-central a été adopté comme le système de référence par les différents corps en la matière), quelles applications au niveau local (Polis-brigade, PIP, autres)? On peut en outre envisager l'uniformisation des applications par niveau, ou bien tolérer la coexistence d'applications différentes, mais qui doivent alors être rendues compatibles dans la perspective d'une centralisation des données. Un troisième type de choix se pose: est-il préférable de concevoir des outils et applications entièrement nouveaux, ou de se servir des outils déjà en place comme d'une base de développement ? Donner des réponses à toutes ces questions, pour ce qui concerne le futur système informationnel intégré, serait prématuré: un plan à long terme des moyens à mettre en oeuvre ne pourra être arrêté que lorsqu'on sera fixé sur la nouvelle structure des services de police et sur ses principes organisationnels directeurs. Il serait actuellement vain de planifier à long terme le système informationnel, puisqu'on ne connaît pas le détail de la structure ainsi que les principes d'organisation qu'il doit servir. Ce sont à ces derniers niveaux qu'il faut d'abord effectuer des choix. En second lieu seulement peut venir la définition d'un système informationnel apte à mettre en oeuvre la philosophie de base de la nouvelle police belge. En d'autres termes, nous nous trouvons dans une période de transition, durant laquelle il s'agit non pas de mettre en oeuvre de grands chantiers, mais plutôt d'améliorer le système informationnel en place, afin que des progrès puissent être enregistrés avant la mise en oeuvre de modifications organisationnelles plus importantes. Ces dernières ne verront pas immédiatement le jour, pour une double raison: outre le temps que requiert le processus politique de prise de décision, il faut compter avec les délais inhérents à la mise en oeuvre technique de tout nouveau système. Notre analyse de l'intégration PIP-Polis se situe donc dans la perspective d'une recherche du meilleur consensus possible en attendant la mise en place d'un système informationnel à long terme. Les mêmes questions qui se posent à long terme doivent cependant recevoir des réponses, c'est-à-dire faire l'objet de décisions, pour ce qui concerne la période transitoire en cours.

Dans ce contexte, nous avons positionné notre propos dans une perspective d'exploitation des outils existants. C'est dans ces termes que l'étude a été demandée, et c'est une logique soutenue par plusieurs arguments, dont la limitation des coûts de développement, la limitation des risques de résultat (les outils actuels bénéficient de capacités opérationnelles connues et éprouvées), et enfin la limitation des changements devant intervenir au sein des services de police. Cette perspective n'exclut bien sûr pas le développement de composantes nouvelles, et s'attache donc simplement à utiliser dans la mesure du possible les acquis.

Nous avons ici limité notre analyse à la combinaison que forment les outils Polis et PIP. La première composante, Polis, en tant que base de données centralisée, semble acceptée par les différents corps de police. Elle a d'ailleurs servi de base de développement du Concept Télématique Global, moyennant les adaptations et évolutions nécessaires, pour ce qui concerne la partie centrale du système informationnel. Demeure cependant ouverte la question de la concurrence entre Polis et le système informationnel de la police judiciaire.

Nous avons vu que la plate-forme PIP est un outil local qui complète de façon avantageuse le système Polis-central d'un point de vue fonctionnel, car il est tourné vers les besoins des utilisateurs locaux. Les mises en oeuvre du système PIP au sein de plusieurs polices communales apportent la preuve de la viabilité du concept, d'un point de vue technique. Il ne faut pas perdre de vue que le PIP offre d'une part aux corps de police locaux des possibilités de participation performante et active à Polis, et que d'autre part, en dehors de la saisie Polis, une série de modules appliquant aussi le principe de la saisie unique modernisent le traitement des données au niveau local. Les bénéfices en termes d'efficacité sont considérables et qualitativement, le système PIP ne connaît pas de concurrent parmi les systèmes existants. A côté de ces atouts indéniables, il faut aussi noter certains inconvénients: des coûts de maintenance et de développement extrêmement élevés et des frais d'implantation locale importants pour les corps de police. Ils constituent une menace pour la survie à long terme du système PIP.

Pour ce qui concerne le présent, nous sommes convaincus de l'intérêt pratique du couplage du PIP et de Polis. L'essentiel de l'effort à fournir se situe au niveau de la coordination des corps de police communale et des corps de police en général, ainsi qu'au niveau de modes de financement plus adéquats. Si des progrès sont accomplis en la matière, la diffusion cohérente du PIP auprès de toutes les polices communales deviendra possible. Cette évolution contribuerait à rendre le service informationnel policier plus moderne et performant, en fournissant à la police locale des moyens à la hauteur des fonctions qu'elle est appelée à exercer. Il importe cependant dans le contexte actuel d'incertitude des options à long terme, de ne pas engager d'investissements trop importants dans le PIP, au même titre que dans toute autre application. A ce titre, on retiendra l'intérêt du développement du mini-PIP, ainsi que de la version Windows de Polis-brigade, pour autant que les décisions sur le choix du support informatique fourni résultent d'une véritable concertation entre les différents corps de police, ce qui renvoie à nos recommandations sur la structure d'encadrement de l'appareil informationnel policier, aujourd'hui assez mal conçue. On retiendra que la question de la mise au point d'une structure adéquate d'encadrement constitue la base indispensable au succès du système informationnel policier, indépendamment des options techniques qui seront adoptées.