Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

# Dispositif de coordination et d'évaluation des structures policières locales. Rapport final

Marsigny, Christine; Ewbank De Wespin, Tanguy; De Vos, Anne; Hennuy, Laurence; Dieng, Dominique; Lobet-Maris, Claire

*Publication date:*
2000

*Document Version*
Version revue par les pairs

Link to publication

*Citation for pulished version (HARVARD):*
Marsigny, C, Ewbank De Wespin, T, De Vos, A, Hennuy, L, Dieng, D & Lobet-Maris, C 2000, *Dispositif de coordination et d'évaluation des structures policières locales. Rapport final*. 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.

Download date: 08. Aug. 2024

Anne De Vos, Dominique Dieng, Tanguy Ewbank,
Laurence Hennuy, Christine Marsigny,
chargés de recherche

Claire Lobet-Maris, promoteur

# *Dispositif de coordination et d'évaluation des structures policières locales*

## *Rapport* **FINAL**
## *Novembre* **2000**

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

Table des matières

**TABLE DES MATIERES** 2

**INTRODUCTION GENERALE** 6

**Les intervenants** 6

**Présentation du projet de recherche** 7

**Première étape : Lectures préalables** 9

**Deuxième étape : Etablissement d'un diagnostic sructurel du nouveau paysage policier** 10

**Troisième étape : Approfondissement de l'analyse** 11

**Quatrième étape : Rédaction d'un rapport intermédiaire** 12

**Cinquième étape : Réunion de coordination** 13

**Sixième étape : Animation d'une réunion de travail** 15

**Septième étape : Rédaction d'un compte-rendu devant servir de base aux visites de terrain** 16

**Huitième étape : Visites de terrain** 17

**Neuvième étape : Rédaction d'un compte-rendu synthétique** 18

**Dixième étape : Rédaction d'un questionnaire et envoi de celui-ci aux zones pilotes** 19

**Onzième étape : Rédaction du rapport final** 20

**METHODES DE VALIDATION DU VADE-MECUM** 21

**Compréhension du vade-mecum** 21

1. Discussion du contenu 21
2. Points Sensibles 22

**Méthodologie de validation du vade-mecum** 25

1. Introduction 25
2. Présentation du guide d'entretien et validation par les zones interviewées 25
3. Présentation du questionnaire et validation par les zones non visitées 26

**RESULTATS DE LA DEMARCHE** 27

**introduction** 27

**Définition et objectifs** 28

**Diffusion et ciblage** 30

A qui ? 30

Comment ? 31

Quels documents annexer ? 31

**Acteurs et responsabilités** 33

**Structure d'appui** 34

Articulation fédéral-local 34

Support à la démarche 34

Construction d'un savoir-faire et collaboration entre les zones 35

Rôle du directeur coordinateur 36

**Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ** 37

**Ressources nécessaires à la mise en œuvre du Vade-Mecum** 38

Techniques 38

Humaines 38

Financières 39

**Timing** 40

**Reporting** 41

**Recommandations pratiques** 43

**CONCLUSIONS GENERALES** 45

**ANNEXES** 50

**ANNEXE 1 : Rapport Intermédiaire (Juin 2000)** 50

A. Synthèse du système policier belge tel que défini par la loi 50

B. Brève analyse de la structure policière 60

**ANNEXE 2 : Transparents ayant servi de support à la réunion de travail du 14 Juillet 2000** 64

**ANNEXE 3 : Liste des participants à la réunion du 14 juillet 2000** 76

**ANNEXE 4 : Compte-rendu de la réunion de travail du 14 juillet 2000 (Document de travail) 79**

1. Pour la démarche de validation auprès de la base, au niveau des avis à récolter ,vers qui se tourner ? 79
2. D'où vient le vade-mecum, quels sont ses objectifs, dans quel contexte ce document a-t-il été produit ? 79
3. Quelles sont les spécificités des plans de sécurité à prendre en compte ? 80
4. Quels sont les éléments importants à faire ressortir de la structure d'ensemble liée au plan zonal de sécurité ? 81
5. Pour un plan zonal de sécurité, quels sont les éléments importants à faire ressortir d'une structure particulière au niveau local ? 82
6. A qui s'adresse le vade-mecum ? 82
7. Quels sont les points critiques / sensibles du vade-mecum en terme de contenu ? 83
8. Quel est l'horizon de gestion sous-jacent à ce vade-mecum ? 84
9. Comment le vade-mecum appréhende-t-il la variabilité de situation que l'on retrouve sur le terrain ? 85
10. Quelles sont les modalités d'exécution des différentes phases du plan zonal de sécurité ? 86
11. Quels moyens sont à la disposition du chef de corps pour préparer son plan? 88
12. Lorsque l'on définit les plans zonaux de sécurité, qui doit intervenir et comment ? 89
13. Lorsque le plan est entériné quelles sont les modalités d'exécution importantes ? 90
14. Le rôle du dir-co ? 92
15. Comment gérer le timing préconisé ? 92
16. Quels vont être les évolutions en termes de moyens disponibles ? 93
17. Ce vade-mecum est-il un manuel pratique ou un ensemble de considérations générales? 95
18. Dans le contexte de décentralisation de la fonction de police, n'est-on pas trop prudent dans les directives de gestion (seul un contrôle de gestion peut être effectué par le niveau central) ? 96
19. Quelques précisions sur les indicateurs 96

**ANNEXE 5 : Guide d'entretien 97**

A. Définition et objectifs du vade-mecum 97
B. Diffusion et Ciblage 99
C. Acteurs et responsabilités 100
D. La structure d'appui 101
E. Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ 107
F. Ressources nécessaires à la mise en œuvre du vade-mecum 109
G. Timing 111
H. Reporting 113

**ANNEXE 6 : Compte-rendu des 10 zones interviewées 116**

Compte-rendu n°1 116
Compte-rendu n°2 122
Compte-rendu n°3 128
Compte-rendu n°4 133
Compte-rendu n°5 139

Compte-rendu n°6 _____ 144
Compte-rendu n°7 _____ 146
Compte-rendu n°8 _____ 155
Compte-rendu n°9 _____ 159
Compte-rendu n°10 _____ 163

**ANNEXE 7 : Questionnaire - version française et néerlandaise _____ 169**

**ANNEXE 8 : Réponses au questionnaire reçues des zones non visitées _____ 184**

# INTRODUCTION GENERALE

## LES INTERVENANTS

***Commanditaires***

Ministère de l'Intérieur - Direction Générale du Royaume - Affaires Générales

***Promoteur***

- Claire Lobet-Maris

***Chargés de recherche***

- Anne De Vos
- Dominique Dieng
- Tanguy Ewbank
- Laurence Hennuy
- Christine Marsigny

***Durée du projet***

- 1er décembre 1999 - 30 novembre 2000

## PRESENTATION DU PROJET DE RECHERCHE

La réforme du système policier belge, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, se concrétise, sur le terrain, par la mise en place de zones de police bénéficiant d'une importante autonomie dans leur gestion quotidienne. En effet, la particularité du système policier belge réside dans le fait que les polices communales ont toujours assuré un rôle prépondérant en matière de sécurité et cela, même avant la réforme. Chaque commune, maintenant chaque zone de police, prend en charge le fonctionnement de sa police et le gère quotidiennement en fonction des particularités du territoire dont elle est responsable.

Fortes de cette autonomie, les zones n'en restent pas moins les instruments d'un service public. A ce titre, elles se doivent de répondre aux deux principes fondamentaux que sont l'équité de traitement du citoyen et l'égalité de prestation de service. Or, dans un tel paysage policier, basé sur une autonomie de gestion des polices locales, ces principes ne peuvent être garantis que si et seulement si un dispositif cohérent et global d'évaluation et de coordination assure leur consistance et permet l'articulation du niveau local aux orientations et objectifs supra-locaux, à savoir la politique définie par le niveau fédéral en matière de police.

Ces constatations font suite au travail de recherche mené par la CITA (de fin 1997 à fin 1999) sur les pratiques d'évaluation dans les ZIP. Dans ce premier travail, nous nous étions concentrés sur les ZIP, c'est-à-dire que nous avions étudié le niveau opérationnel.

Avec cette nouvelle convention, notre désir était de remonter notre réflexion d'un échelon, vers le niveau intermédiaire. En effet, la nouvelle police est structurée à deux niveaux (local et fédéral). Qui dit deux niveaux dit connexions entre ceux-ci et c'est sur ces connexions que nous désirions nous focaliser.

Pour mener à bien cette convention, différentes étapes de base ont été prédéfinies. Fin juin, de nouvelles étapes sont venues s'ajouter alors que notre équipe de recherche se voyait confier une proposition de travail s'inscrivant dans la lignée des travaux du groupe de travail 2.

Le dispositif d'ensemble d'évaluation - coordination dont nous parlions plus haut a été formalisé par le Professeur Ponsaers et son équipe du groupe de criminologie de l'Université de Gand suite à un très long travail de discussion et réflexion avec les membres du groupe de travail 2.

Dans ce cadre, l'équipe du Professeur Ponsaers a rédigé un manuel d'aide à la rédaction d'un Plan Local de Sécurité. S'y retrouve une série de conseils méthodologiques, de présentations de concepts clés qui doivent aider les zones locales de police à réaliser leur plan de sécurité en cohérence avec la politique fédérale policière.

Le travail qui a été confié à la CITA consistait en la validation de ce vade-mecum auprès des 21 zones pilotes. Le but de cette démarche étant de déterminer le meilleur accompagnement à offrir lors de la diffusion de ce vade-mecum auprès de l'ensemble des zones de police.

## PREMIERE ETAPE : LECTURES PREALABLES

### *Agenda*

Du 1er décembre 1999 au 29 février 2000

### *Descriptif*

La première étape a été consacrée à la lecture d'ouvrages scientifiques et de documents officiels se rapportant à la coordination entre les structures locales et supra-locales. Nous avons donc, dans un premier temps, pris connaissance de la loi organisant un service de police intégré à deux niveaux. Ensuite, nous nous somme attachés à différents ouvrages consacrés à cette problématique de coordination.

Ces lectures nous ont permis de préparer notre recherche et de mettre notre cadre méthodologique au point.

### *Bibliographie*

" Réorganisation des services de police ", Les dossiers du Soir en ligne, http://lesoir.be/index.html, consulté le 18/01/2000.

" Loi organisant un service de police intégré ", structuré à deux niveaux, publiée au Moniteur Belge le 7 décembre 1998.

KADA, N. (1999), " Policiers municipaux : tout sur les pouvoirs de police du maire ", collection " L'essentiel sur ", éd. Territorial, Voiron.

LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (1992), " La police, approche socio-politique ", éd. Montchrestien, Paris.

MINTZBERG, M. (1986), " Structures et dynamique des organisations ", éd. Des organisation et de l'Agence d'Arc, Paris – Montréal.

MONJARDET, D. (1996), " Ce que fait la police, sociologie de la force publique ", éd. La découverte, Paris.

## DEUXIEME ETAPE : ETABLISSEMENT D'UN DIAGNOSTIC SRUCTUREL DU NOUVEAU PAYSAGE POLICIER

***Agenda***

Du 1er mars 2000 au 30 avril 2000

***Descriptif***

La seconde tâche de notre recherche consistait en un diagnostic structurel du nouveau paysage policier afin de mettre en lumière les besoins de coordination-évaluation au niveau supra-local.

Pour ce faire, nous avons rédigé, dans un premier temps, une synthèse du fonctionnement du système policier belge tel que défini par la loi. Nous nous sommes attachés ensuite à faire une brève analyse de la structure policière selon la terminologie organisationnelle développée par Henry MINTZBERG[1].

[1] MINTZBERG, M. (1986), " Structures et dynamique des organisations ", éd. Des organisation et de l'Agence d'Arc, Paris – Montréal.

## TROISIEME ETAPE : APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE

***Agenda***

Du 1er mai 2000 au 30 mai 2000

***Descriptif***

La lecture de la loi soulève plusieurs questions, notamment concernant les différentes fonctions citées et qui auraient pour mission d'assurer l'évaluation et la coordination du travail policier.

Nous avons donc mis sur papier les points nécessitant des précisions et avons interrogé à ces sujets différents témoins privilégiés. Par ailleurs, nos entretiens avec Isabelle Compagnie, chargée de missions auprès du ministère de l'Intérieur, nous ont permis de compléter partiellement nos données.

## QUATRIEME ETAPE : REDACTION D'UN RAPPORT INTERMEDIAIRE

***Agenda***

Du 1er juin 2000 au 30 juin 2000

***Descriptif***

Après les phases de lecture, d'analyse et d'approfondissement de nos données, une période a été consacrée à la réalisation d'un rapport intermédiaire reprenant l'état d'avancement de nos recherches.

L'essentiel du contenu de ce rapport se trouve en annexe 1 du présent document.

***Publication***

DE VOS A., EWBANK T., LOBET-MARIS C., MARSIGNY C., *Dispositif de coordination et d'évaluation des structures policières locales. Rapport intermédiaire,* Juin 2000.

## CINQUIEME ETAPE : REUNION DE COORDINATION

***Agenda***

Le 28 juin 2000

***Descriptif***

A la suite de ce rapport, une réunion de coordination a eu lieu le 28 juin 2000. Celle-ci a rassemblé différents membres des groupes de travail relatifs à la réforme des polices et notamment le Professeur Ponsaers (coach groupe 2 « plan de sécurité »), Monsieur Rosseel (coach groupe 1) et Madame P. Scharff (Steun-team pour les zones de projets pilotes). Durant cette réunion, l'équipe CITA s'est vue proposée le travail suivant : détecter et analyser les problèmes ou les difficultés potentiels (au niveau local et en interaction avec le niveau fédéral) du vade-mecum relatif au développement des plans de sécurité pour les zones locales.

Rappelons que ce vade-mecum a été formalisé par le Professeur Ponsaers et son équipe du groupe de criminologie de l'Université de Gand suite à un très long travail de discussion et réflexion avec les membres du groupe 2. Il s'agit d'un manuel d'aide à la rédaction d'un Plan Zonal de Sécurité. S'y retrouve une série de conseils méthodologiques, de présentations de concepts clés qui doivent aider les zones locales de police à réaliser leur plan de sécurité en cohérence avec la politique fédérale policière.

Il fut convenu, lors de cette réunion, qu'il était indispensable, pour valider le vade-mecum, de se rendre auprès d'un certain nombre de zones de police représentatives parmi les 21 zones pilotes suivantes :

Région de Bruxelles-capitale : Etterbeek/Woluwe-Saint-Pierre/Woluwe-Saint-Lambert ;

Province de Hainaut : Silly/Brugelette/Lens/Chièvres/Jurbise/Enghien et Charleroi ;

Province de Namur : Ciney/Hamois/Havelange/Somme-Leuze et Namur ;

Province de Luxembourg : Durbuy /Hotton /Erezée /Rendeux /Marche-en-Famenne /Nassogne /Tenneville /Manhay /LA Roche /Houffalize /Gouvy /Vielsam et Libramont /Neufchâteau /Bastogne /Saint-Ode /Vaux-sur-Sûre /Fauvillers /Léglise ;

Province de Brabant wallon : Ottignies /Louvain-la-Neuve et Jodoigne /Ramillies /Hélécine /Orp-Jauche /Perwez ;

Province de Liège : Soumagne/Fléron/Beyne-Heusay et Seraing/Neupré ;

Province de Flandre orientale : Gand et Lokeren ;

Province d'Anvers : Anvers et Lierre ;

Province de Brabant flamand : Louvain et Affligem/Roosdaal/Ternat/Liedekerke ;

Province de Flandre occidentale : Ostende et Blankenberge/Zuienkerke ;

Province de Limbourg : Tongres./Herstappe et Diepenbeek/Hasselt/Zonhoven.

## SIXIEME ETAPE : ANIMATION D'UNE REUNION DE TRAVAIL

***Agenda***

Le 14 juillet 2000

***Descriptif***

Pour mener à bien notre tâche, nous avons décidé de faire appel à des spécialistes en matière de politique policière locale que nous avons conviés à participer à une discussion portant sur les modalités de mise en œuvre de ce vade-mecum.

Cette réunion a eu pour objectifs centraux :

- de recenser systématiquement avec les participants les questions organisationnelles et opérationnelles que soulève ce vade-mecum et qui pourraient être posées par la CITA lors d'une enquête de terrain qu'elle mènerait dans un échantillon restreint de zones pilotes ;
- de recevoir de la part de l'équipe du Professeur Ponsaers un éclairage sur les réponses apportées tant par les membres du groupe 1 que du groupe 2 à ces questions ;
- d'établir, *in fine*, la liste d'un ensemble de points opérationnels et organisationnels à faire valider par les responsables de terrain lors de l'enquête.

Les transparents relatifs à l'animation de cette réunion par la CITA ainsi que la liste des participants à cette réunion se trouvent en annexe 2 et 3 du présent document.

## SEPTIEME ETAPE : REDACTION D'UN COMPTE-RENDU DEVANT SERVIR DE BASE AUX VISITES DE TERRAIN

***Agenda***

Du 15 juillet au 31 juillet

***Descriptif***

Afin de préparer nos visites dans les zones de police, nous avons structuré les nombreux commentaires émis durant notre réunion du 14 juillet et dégagé les différents domaines importants à passer en revue auprès des acteurs de terrain.

Nous avons ainsi divisé les commentaires relatifs au vade-mecum en 8 grands thèmes pour lesquels nous avons identifié des questions types à poser lors de nos entretiens. Pour chacun de ces thèmes, nous avons non seulement synthétisé les propos recueillis durant cette journée de travail mais également ce qui se trouve dans la loi et dans le vade-mecum lui-même. Le document de synthèse se trouve en annexe 4 du présent rapport.

Sur base des huit thèmes identifiés à la suite de la réunion du 14 juillet, nous avons mis au point un guide d'entretien destiné à servir de fil conducteur aux interviews à réaliser dans les zones.

## HUITIEME ETAPE : VISITES DE TERRAIN

***Agenda***

Du 1er septembre 2000 au 30 septembre 2000

***Descriptif***

Durant cette période, nous avons réalisé des interviews dans les 10 zones pilotes sélectionnées afin de « valider » le vade-mecum.

Lors de ces entretiens, nous avons rencontré, pour la plupart des zones, le comité de direction. A la suite de ces visites, un compte-rendu a été rédigé pour chaque zone. Tous ces comptes-rendus sont repris dans l'annexe 5 du présent rapport.

Voici la liste des 10 zones pilotes qu'il nous a été demandé de visiter (une par province) :

Etterbeek/ Woluwe-Saint-Pierre/ Woluwe-Saint-Lambert ; Silly / Brugelette/ Lens/ Chièvres/ Jurbise/ Enghien; Namur ; Libramont/ Neufchâteau/ Bastogne/ Saint-Ode/ Vaux-sur-Sûre/ Fauvillers/ Léglise ; Seraing/ Neupré ; Gand ; Anvers ; Blankenberge/ Zuienkerke ;Diepenbeek/ Hasselt/ Zonhoven ; Vilvoorde.

## NEUVIEME ETAPE : REDACTION D'UN COMPTE-RENDU SYNTHETIQUE

***Agenda***

Du 1er octobre 2000 au 15 octobre 2000

***Descriptif***

Nous avons réalisé, durant cette courte période, une compilation des 10 entretiens effectués au sein des zones pilotes. Nous avons ainsi pu dégager les commentaires récurrents portant sur le vade-mecum. Le but était de donner, aux membres du groupe de travail 2, une première idée quant à la manière d'accompagner la diffusion du vade-mecum auprès des zones de police.

## DIXIEME ETAPE : REDACTION D'UN QUESTIONNAIRE ET ENVOI DE CELUI-CI AUX ZONES PILOTES

***Agenda***

Du 15 octobre 2000 au 30 octobre 2000

***Descriptif***

Etant donné les délais impartis, il fut décidé que les 11 zones pilotes n'ayant pu être visitées seraient interrogées par écrit.

Les interviews précédentes nous ont permis de formaliser les propos du guide d'entretien afin d'en faire un questionnaire plus fermé. Ce questionnaire a été envoyé aux commissaires de police, aux commandants de gendarmerie ainsi qu'aux bourgmestres des 11 zones pilotes.

## ONZIEME ETAPE : REDACTION DU RAPPORT FINAL

***Agenda***

Du 1er novembre 2000 au 30 novembre 2000

***Descriptif***

La réception des dernières réponses à nos questionnaires nous a permis de clôturer la récolte des données relatives à la perception du vade-mecum par les zones pilotes.

Nous avons donc arrêté la structure finale du présent document.

Celui-ci consiste tout d'abord en une rapide description du cheminement de la convention au long de cette année de recherche. Le lecteur trouvera là une explication de la démarche adoptée ainsi les productions intermédiaires.

Ensuite, nous vous présenterons la méthodologie utilisée en vue de valider le vade-mecum ainsi que les résultats de notre démarche. Enfin, nous terminerons par les recommandations pratiques ressortant des discours des acteurs que nous avons pu interroger et qui nous ont permis de mettre en évidence une séries de remarques conclusives.

# METHODES DE VALIDATION DU VADE-MECUM

## COMPREHENSION DU VADE-MECUM

### 1. Discussion du contenu

Pour pouvoir remplir correctement notre mission, à savoir collecter l'avis des zones pilotes en matière d'accompagnement du vade-mecum, nous avons tout d'abord étudié le contenu de celui-ci afin d'en comprendre les objectifs et avoir une première idée des remarques qu'il risquait de soulever.

Après avoir pris connaissance du contenu du vade-mecum, nous avons réuni, lors d'une journée de travail au sein de la PGR, des spécialistes en matière de politique policière locale ainsi que les auteurs du documents (la liste des personnes présentes lors de cette réunion est reprise dans l'annexe 3).

Les objectifs centraux de cette réunion étaient :

- de recenser systématiquement avec les participants les questions organisationnelles et opérationnelles que soulève ce vade-mecum et qui pourraient être posées par la CITA lors d'une enquête de terrain qu'elle mènerait dans un échantillon restreint de zones pilotes ;
- de recevoir de la part de l'équipe du Professeur Ponsaers un éclairage sur les réponses apportées tant par les membres du groupe 1 que du groupe 2 à ces questions ;
- d'établir, *in fine*, la liste d'un ensemble de points opérationnels et organisationnels à faire valider par les responsables de terrain lors de l'enquête.

Cette réunion a été menée en suivant le plan suivant :

- la structure d'ensemble : articulation entre les niveaux fédéral et local et distinction entre les plans fédéral, national, zonal et local de sécurité ;
- les acteurs intervenant dans les plans nationaux et zonaux : rôle précis joué par chacun d'entre eux ;

- les procédures et l'agenda de réalisation : discussion autour des différentes phases de la réalisation des plans de sécurité (préparation et définition de la politique policière, exécution et évaluation) et de l'agenda (faisabilité, importance des étapes, articulation des calendriers zonal et fédéral) ;

- les outils et les moyens : ressources humaines, support financier et méthodologique nécessaire à la mise en œuvre de ce vade-mecum.

La copie des transparents relatifs à cette réunion et le compte-rendu de celle-ci se trouvent respectivement en annexes 2 et 4.

## 2. Points Sensibles

A la suite de cette journée de travail, nous avons structuré les commentaires reçus de manière à dégager les grands thèmes à aborder avec les zones pilotes.

### A. Définition et objectifs du vade-mecum

Dans ce premier point, nous rappelons ce qu'est le vade-mecum et surtout ce qu'il n'est pas ainsi que les objectifs qu'il poursuit. Notre souci principal est de savoir si le document est correctement perçu auprès des zones et si les objectifs qu'il vise sont clairement identifiés et atteints.

### B. Diffusion et ciblage

Dans ce point, nous abordons la problématique des personnes à qui le vade-mecum sera amené à être adressé et l'accompagnement qu'il serait souhaitable de leur prodiguer.

### C. Acteurs et responsabilités

Nous avons, dans ce point, repris le tableau situé en page 35 du vade-mecum, synthétisant la procédure légale pour l'élaboration du plan zonal de sécurité (phases de l'élaboration et acteurs concernés). Nous désirions savoir, à ce sujet, si les responsabilités paraissent claires ou si des problèmes apparaissent.

## D. Structure d'appui

Ce que nous appelons structure d'appui est l'aide qui pourrait être mise en place, en parallèle, par le niveau fédéral afin de soutenir les zones dans leur travail de mise en œuvre du vade-mecum. Cette aide peut intervenir à différents niveaux :

### D.1. Articulation fédéral-local

Il s'agit ici de la manière dont le fédéral peut aider les zones à intégrer les grandes lignes de force fédérales dans leurs préoccupations locales.

### D.2. Support à la démarche

Quels apports le fédéral peut-il fournir aux zones pour appuyer leur travail au quotidien ? : pour préparer la démarche (formation, collecte de données, ...) et pour la gérer au quotidien (traitement des données, aide à l'évaluation, ...).

### D.3. Construction d'un savoir-faire et collaboration entre les zones

Notre interrogation, à ce niveau, est de savoir comment capitaliser les expériences dans les zones et comment permettre l'échange de ces expériences entre les zones.

### D.4. Le rôle du dir-co

Nous nous penchons ici sur le cas particulier du dir-co : quel rôle les zones le voient-elles jouer et de quelle manière.

## E. Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ

L'idée de ce point-ci est de savoir de quelle manière les zones voient la transition entre les précédentes chartes de sécurité et les actuels plans de sécurité. Nous voulons également l'avis des zones concernant le travail préparatoire nécessaire avant la mise en œuvre concrète du vade-mecum.

## F. Ressources nécessaires à la mise en œuvre du vade-mecum

Notre soucis, dans ce point, est de savoir si les zones disposent des moyens techniques, humains et financiers nécessaires à la mise en place des plans de sécurité et si elles

disposent aussi des informations nécessaires ainsi que d'une structure organisationnelle adéquate.

## G. Timing

Dans ce point, nous avons repris les cycles annuels de la police fédérale et de la police locale présentés dans le vade-mecum aux pages 45 et 46. Notre désir était d'obtenir les commentaires des différentes zones concernant l'articulation fédéral-local et concernant l'articulation avec les procédures budgétaires locales et communales.

## H. Reporting

Les informations générées par l'application du vade-mecum pouvant être utiles à de nombreuses autorités, nous voulions savoir comment les zones en envisagent le reporting.

# METHODOLOGIE DE VALIDATION DU VADE-MECUM

## 1. Introduction

Afin de valider le contenu du vade-mecum auprès des zones pilotes, nous avons procédé de 2 manières. Etant donné les délais impartis, nous n'avions pas la possibilité de visiter les 21 zones pour les interroger. Nous avons donc décider d'interviewer la moitié d'entre elles et d'interroger les autres par courrier.

## 2. Présentation du guide d'entretien et validation par les zones interviewées

Nous avons tout d'abord rédigé un guide d'entretien reprenant les 8 grands thèmes présentés ci-dessus. Pour chacun de ces thèmes, le guide synthétise non seulement les propos recueillis durant la journée de travail mais également ce qui se trouve dans la loi et dans le vade-mecum lui-même.

Vous trouverez ce guide d'entretien à l'annexe 5 du présent rapport.

Ce guide nous a servi de fil conducteur pour les interviews que nous sommes allés réaliser dans les 10 zones pilotes suivantes :

Etterbeek/ Woluwe-Saint-Pierre/ Woluwe-Saint-Lambert ; Silly / Brugelette/ Lens/ Chièvres/ Jurbise/ Enghien; Namur ; Libramont/ Neufchâteau/ Bastogne/ Saint-Ode/ Vaux-sur-Sûre/ Fauvillers/ Léglise ; Seraing/ Neupré ; Gand ; Anvers ; Blankenberge/ Zuienkerke ;Diepenbeek/ Hasselt/ Zonhoven ; Vilvoorde.

Ces dix zones ont été choisies parmi les 21 zones pilotes. Nous avons veillé à en visiter une par province et nous avons choisi des zones dont les profils étaient suffisamment différents que pour avoir un panel le plus représentatif possible.

Ces interviews ont chacune duré une demi-journée en moyenne et ont réuni les différents représentants de la police et de la gendarmerie ainsi que les personnes impliquées dans la rédaction du plan zonal de sécurité.

Le compte-rendu de chacune de ces interviews se trouve à l'annexe 6 du présent rapport. Nous avons bien sûr veillé à les rendre le plus anonyme possible.

## 3. Présentation du questionnaire et validation par les zones non visitées

Comme nous ne disposions pas de suffisamment de temps pour visiter l'ensemble des zones pilotes, nous avons décidé d'interroger les 11 zones restantes par courrier.

Les interviews réalisées dans les 10 premières zones ont permis de formaliser les propositions du guide d'entretien et d'en retirer un questionnaire plus fermé.

Ce questionnaire se trouve en annexe 6 dans ses versions française et néerlandaise.

Les zones auxquelles ce questionnaire a été envoyé sont les suivantes :

Charleroi ; Ciney/Hamois/Havelange/Somme-Leuze; Durbuy /Hotton /Erezée /Rendeux /Marche-en-Famenne /Nassogne /Tenneville /Manhay /La Roche /Houffalize /Gouvy /Vielsam ; Ottignies /Louvain-la-Neuve ; Jodoigne /Ramillies /Hélécine /Orp-Jauche /Perwez ; Soumagne/Fléron/Beyne-Heusay ; Lokeren ; Lierre ; Louvain ; Ostende ; Tongres./Herstappe ;

# RESULTATS DE LA DEMARCHE

## INTRODUCTION

Cette partie globalise les commentaires reçus lors de nos interviews dans les 10 zones visitées ainsi que ceux qui nous ont été envoyés par courrier dans les zones non visitées.

De par notre position relativement neutre dans cette problématique de réforme du système policier, nous avons pu poser nos questions en toute liberté et c'est également en toute liberté que nous en présentons ici les réponses.

La structure de base du compte-rendu suivant est celle du guide d'entretien.

Rappelons que l'entièreté des compte-rendu des visites ainsi que les réponses obtenues par courrier est reprise aux annexes 5 et 6.

## DEFINITION ET OBJECTIFS

*Nous avons demandé aux différentes zones si le document est correctement perçu et si les objectifs qu'il vise sont clairement identifiés et atteints.*

Les avis sont fort partagés :

Certains trouvent le vade-mecum très clair quant aux objectifs qu'il poursuit et quant aux méthodes qu'il propose. Le problème est que sa démarche est vue comme un luxe que les zones n'ont pas les moyens d'entreprendre. Il serait donc plus réaliste d'indiquer, dans le document, quels différents niveaux de résultat il est possible d'atteindre en fonction des différents niveaux de capacité disponibles dans les zones. Tel quel, **le vade-mecum ne fait que présenter une situation idyllique et utopique**. " La méthode de travail est intéressante et rigoureuse. Elle a d'ailleurs été communiquée à nos criminologues pour qu'ils réfléchissent à la méthode de travail qu'elle induit dans les aspects qui les concerne ", *Zone de Beyne-Heusay/ Fléron/ Soumagne.*

Pour d'autres, si les objectifs du document paraissent très clairs, c'est le statut de son contenu qui l'est moins. Est-il **indicatif ou** la zone est-elle **obligée de s'y tenir** ? Dans ce dernier cas, quelles sont les sanctions s'il n'est pas respecté ?

Beaucoup, par contre, trouvent ce document trop **difficile à lire**, n'ayant absolument pas été pensé en terme d'attractivité pour le lecteur. Le contenu étant très ardu, il est **indispensable de le simplifier** afin de le rendre abordable pour un maximum de personnes. Le document devrait être divisé en plusieurs petits chapitres se terminant chacun par un bref résumé. Il apparaît si peu pédagogique que certains ont pensé qu'il s'agissait d'un mémoire destiné à être synthétisé avant d'être envoyé aux zones !

Dans le même ordre d'idées, certains reprochent au vade-mecum de n'être qu'un recueil d'éléments de gestion incontournables plutôt qu'un réel guide d'étapes. Le fil conducteur n'apparaît pas, le document **manque de cohérence**, il est difficile de voir où l'on arrive et comment on y arrive. Dans cette voie, le souhait : " Disposer d'un **mode d'emploi** concret et exhaustif pour mener à bien la rédaction d'un plan zonal de sécurité ", *Zone de* Durbuy/ Hotton/ Erezée/ Rendeux/ Marche-en-Famenne/ Nassogne/ Tenneville/ Manhay/ LaRoche/ Houffalize/ Gouvy/ Vielsam.

Certains acteurs ne voient pas l'intention réelle du vade-mecum. S'agit-il d'un outil pratique, d'un ouvrage académique ou encore d'un cours théorique ?

Si sa volonté de garder ses propos universels est légitime et compréhensible, elle n'en reste pas moins éloignée de la réalité du terrain. Le vade-mecum **néglige** pratiquement la prédominance des **contraintes de terrain** dans l'établissement d'un bon Plan Zonal de Sécurité. Le document devrait à ce niveau se baser davantage sur les initiatives zonales autour desquelles serait développée une réflexion fédérale. " De hoop bestond van een bruikbaar 'werkdocument' (draaiboek) in handen te krijgen. Of wordt dit het het 'werkbundel' waarnaar herhaalde malen verwezen wordt ? ", *Zone van Lier.*

## DIFFUSION ET CIBLAGE

*Dans ce point, nous avons interrogé les zones sur la problématique des personnes à qui le vade-mecum sera amené à être adressé et l'accompagnement qu'il sera souhaitable de prévoir. Nous avons subdivisé les réponses en trois parties, tout d'abord à qui ce vade-mecum est-il adressé ? Ensuite, de quelle manière est-il souhaitable de le diffuser (avec quel accompagnement) ? Enfin, quel document faut-il joindre au vade-mecum, lors de sa diffusion, pour qu'il soit bien compris et pour qu'il soit opérationnel.*

### A qui ?

De l'avis général, ce document (dans son état actuel ou non), si son but est opérationnel, doit être adressé en premier lieu aux **chefs de corps**, en tant que responsables de la démarche. Ils se chargeront de transmettre aux exécutants ce qui est susceptible de les intéresser. Bref, c'est à eux de déléguer les différentes tâches et de désigner les différents acteurs.

Maintenant, un deuxième but a été identifié : la sensibilisation ou encore la légitimation. En effet, si les agents travaillent déjà dans la direction indiquée par ce vade-mecum, les intervenants extérieurs sont loin de voir les choses ainsi. Au niveau des décideurs locaux, par exemple, il serait intéressant de prévoir une politique percutante de diffusion quant au contenu du document. L'enjeu est en effet bien réel : **sensibiliser les bourgmestres** (entre autres, mais également tous les organes extérieurs appelés à collaborer avec la police) à la problématique décrite et donner du poids aux chefs de corps. Il faut aider ces derniers à asseoir une certaine légitimité dans les organes de concertation. " Il faudra susciter l'intérêt de tous les acteurs institutionnels de la sécurité quand le vade-mecum sera officiel ", *Zone de Beyne-Heusay /Fléron /Soumagne.*

S'agissant de cette revendication des chefs de corps en terme de légitimation, il faudrait que le vade-mecum insiste sur la nécessité d'une gouvernance démocratique des zones, où les élus locaux ont un rôle et une responsabilité importants à jouer.

## Comment ?

Les différentes parties du document ne s'adressant pas aux mêmes personnes, il est bon de les revoir afin de les **adapter en fonction de la cible visée**. Par exemple, une synthèse peut être prévue pour les personnes concernées par les affaires policières mais qui ne joueront pas un rôle d'exécutant dans le processus. Pour les exécutants par contre, il est bon de leur fournir les outils adéquats mais en les détaillant davantage afin de les rendre très opérationnels. La dernière partie, par exemple, est beaucoup trop cruciale pour n'être qu'un dernier point dans le document, il risque alors d'y avoir méprise sur son importance.

Il semble indispensable que la diffusion du document soit accompagnée de **présentations vivantes** (discussions de groupes, transparents, ...), faites par des personnes au courant des problématiques de terrain qui mettront l'accent sur les points importants et délicats.

Pour les novices en la matière, une formation managériale, afin de les aider à comprendre cette logique, doit être adjointe afin de rendre le contenu plus digeste.

Quant à la sensibilisation des bourgmestres par exemple, à personnalités exceptionnelles, moyens exceptionnels. On pourrait ainsi organiser des conférences avec des orateurs reconnus afin de parvenir à sensibiliser ces décideurs locaux aux véritables enjeux de la démarche décrite dans le vade-mecum. " Immers niet alle politieoverheden zijn zich hiervan bewust. Het best zou dit kunnen gebeuren door een specifieke vorming / opleiding voor o.a. burgemeesters ", *Zone van Lier.*

## Quels documents annexer ?

Beaucoup d'acteurs locaux nous ont fait part de leur désir de voir décrit un **exemple très concret**. Pour rendre le tout plus pédagogique, il serait intéressant de faire l'exercice complet sur une zone fictive ou non. L'intérêt de prendre une zone existante réside dans l'obligation de partir d'un contexte réel et non d'hypothèses de travail trop éloignées de la réalité. Au minimum, le document pourrait contenir un lay-out du plan zonal de sécurité plus fourni que celui qui existe dans l'annexe. " Parallèlement à la mise en œuvre théorique, il serait opportun de pouvoir analyser la conception d'un seul cas pratique dans son évolution ", *Zone de Jodoigne /Hélécine /Orp-Jauche /Ramillies /Perwez.*

Certains ont aussi proposé de **rapprocher la démarche de diffusion** de ce document **de celle** qui avait prévalu à l'époque **des Chartes de Sécurité**. A cette époque, un facteur déterminant pour une réelle réalisation cohérente du document au sein de l'ensemble du pays avait été l'annexe à la circulaire ZIP qui proposait un imposant canevas pour la constitution d'une politique de sécurité concertée. Le terrain estime que c'est vers cette voie qu'il faut s'engager dans la réalisation des Plans Zonaux de Sécurité.

Le vade-mecum ne parle pas non plus suffisamment des **tâches de police** ; il ne transparaît pas, au vu du document que ce sont les missions générales dévolues à la police zonale qui constituent l'essence du travail policier et que **le Plan Zonal de sécurité doit se baser là-dessus**. Avant de parler d'un fonctionnement global d'une zone, il faut voir les traitements particuliers qu'elle fait et s'intéresser à l'efficacité première de ses tâches.

Pour être utile plus " directement ", le vade-mecum doit être accompagné d'un méta **document mentionnant qu'un état des lieux doit être fait au préalable**, le document doit expliquer l'importance de partir de l'existant de la zone et ensuite lui greffer de nouveaux principes. (Cette idée est développée dans la section « mise en œuvre du vade-mecum ».

## ACTEURS ET RESPONSABILITES

*Nous avons, dans ce point, repris le tableau situé en page 35 du vade-mecum, synthétisant la procédure légale pour l'élaboration du plan zonal de sécurité (phases de l'élaboration et acteurs concernés). Nous désirions savoir, à ce sujet, si les responsabilités paraissent claires ou si des problèmes apparaissent.*

En théorie, les rôles et les missions au sein de la future police sont bien définis, le tout est de voir la texture que l'on va mettre dessus ainsi que l'état d'esprit des différents intervenants quant à l'exécution des responsabilités qui leur sont dévolues. **L'enjeu majeur** est donc le **changement de mentalités**, à ce niveau il y aura des résistances à vaincre.

Le **chef de corps** doit être le **responsable de la démarche** et **déléguer les tâches** aux personnes adéquates car c'est lui qui connaît le mieux les compétences de chacun. Cela pose évidemment le **problème de la lourde responsabilité** du chef de corps et de l'accumulation des tâches qu'il est amené à prendre en charge. " Si la responsabilité et l'exécution du plan zonal de sécurité demeurent de la responsabilité du chef de zone ou de corps, il convient toutefois que **la direction générale et les services du corps de police soient impliqués** dans cette démarche et que le personnel soit largement sensibilisé afin de garantir un maximum de chances de succès ", *Zone de Ciney /Hamois /Havelange /Somme-Leuze*.

Le processus étant une chaîne où se succèdent différents acteurs, il faut absolument une **collaboration** entre eux. Pour y parvenir, il faut que les gens soient clairement conscients du rôle qu'ils jouent et dans quelle pièce. Des rapports de force peuvent se révéler néfastes si les actions de chacun sont guidées par des considérations personnelles. Une fois tous les **rôles** clairement définis, il est indispensable **que chacun les respecte**.

Le point le plus délicat et qui a déjà été souligné dans la section précédente, est la **sensibilisation des autorités**. Il faut **relativiser** le fait que cela est difficile de s'accorder parfaitement avec des responsables pour lesquels la problématique policière n'est qu'un thème parmi ceux qui composent leurs responsabilités. Il est toujours possible d'argumenter un projet en adoptant une démarche volontariste afin de convaincre les autorités locales de la pertinence d'une initiative.

## STRUCTURE D'APPUI

*Ce que nous appelons structure d'appui est l'aide qui pourrait être mise en place, en parallèle, afin de soutenir les zones dans leur travail de mise en œuvre du vade-mecum. Cette aide peut intervenir à différents niveaux :*

### Articulation fédéral-local

*Il s'agit ici de l'aide que les acteurs locaux souhaitent obtenir du fédéral pour faciliter l'intégration des grandes lignes de force fédérales dans leurs préoccupations locales.*

Concernant l'intégration justifiée des grandes lignes de force fédérales dans les considérations locales, certains craignent que certaines zones s'occupent des lignes de force fédérales pour **obtenir les dotations** budgétaires et **négligent les priorités locales**.

Cela dit, pour parvenir à cette intégration, il semble nécessaire de **sensibiliser** les personnes qui détiendront un **poste-clé** dans les zones, comme le chef de corps. Il doit donc faire l'objet d'une " acculturation " poussée. " Via gebrekkige en laatjdige schriftelijke kennisgeving ('nieuwsbrieven', omzendbrieven, dringende faxen, …) of helemaal niet ", *Zone van Lier.*

### Support à la démarche

*Quels apports le fédéral peut-il fournir aux zones pour appuyer son travail au quotidien ? : pour préparer la démarche (formation, collecte de données, ...) et pour la gérer au quotidien (traitement des données, aide à l'évaluation, ...).*

Une des zones part du principe qu'à partir du moment où le fédéral lui demande un supplément de travail, il doit aussi lui fournir toutes les ressources supplémentaires nécessaires à son exécution. Le support doit donc être total.

La plupart sont moins exigeantes et demandent un **support technique** et parfois **humain** pour l'exécution de tâches précises comme la récolte ou le traitement des données. " Pour préparer la démarche : nous fournir des analyses pour les problèmes liés à la zone et des formations. Pour la gérer : assistance de spécialistes ", *Zone de Jodoigne/ Hélécine/ Orp-Jauche/ Ramillies/ Perwez.*

Les remarques reviennent souvent sur l'utilité d'un **outil commun de collecte et d'analyse des données** ainsi que de **banques de données** de bonne **qualité** (qui font défaut jusqu'à présent).

A cet égard, le système informatique doit être une priorité pour offrir un environnement de travail performant. Il faut une possibilité effective de comptabiliser les actes, de suivre la politique menée sur le terrain et, *in fine*, d'évaluer le plan. Il peut permettre, par exemple, le suivi des 14 fonctionnalités.

Ce **système informatique** doit être **standardisé**, puissant et convivial mais doit pouvoir être adapté par chaque zone en fonction de ses besoins propres.

Au niveau des données, de nombreuses demandes sont faites en matière de **définitions d'indicateurs** utiles et utilisables par toutes les zones pour analyser leur situation ainsi que pour l'évaluation de leurs résultats. Le travail de collecte des données en vue d'établir un juste état des lieux et le traitement des données destinées à évaluer les actions pour éventuellement les réajuster représente un enjeu trop important pour le bon fonctionnement des zones, il est indispensable de l'effectuer sur les bases les plus saines possible.

Une zone a également demandé un **outil de gestion du personnel** qui permettrait d'aider les acteurs locaux à faire l'état des lieux en matière d'effectif. L'idéal serait même de disposer d'un outil **commun à toutes les zones** afin de pouvoir intégrer les données au niveau national et donc de disposer de données complètes sur la capacité totale de policiers et sur le travail qu'elles effectuent.

Enfin, la question de l'appui fédéral en matière de suivi et surtout d'évaluation est assez controversée. Si le **suivi** peut être réalisé **par la zone elle-même** (par le conseil zonal de sécurité par exemple), l'**évaluation** ne devrait-elle **pas être faite par un service neutre** et **de manière normalisée** (document standard permettant à la zone de savoir sur quoi elle sera évaluée, au moins au niveau de l'aspect technique) ?

## Construction d'un savoir-faire et collaboration entre les zones

*Notre interrogation, à ce niveau, était de savoir comment capitaliser les expériences dans les zones et comment permettre l'échange de ces expériences entre les zones :*

L'échange des savoir-faire entre zones peut être favorisé par les **officiers de liaisons** que désignent les gouverneurs. Ce rôle peut aussi être tenu par les **directeurs coordinateurs**, en participant aux comités de direction des différentes zones d'un arrondissement pour suivre leur évolution, ils peuvent regrouper des savoir-faire par arrondissement.

Certains acteurs ont également proposé de mettre au point des **plates-formes de réflexions** au niveau arrondissement **pour** que les **chefs de corps** puissent partager leurs expériences.

Une idée qui a été émise est de constituer des **cellules** à un niveau **supra-local**, spécialisées dans **l'étude de phénomènes** particuliers. Les membres de ces cellules seraient des personnes ayant l'expérience du terrain ainsi que des compétences technico-organisationnelles.

## Rôle du directeur coordinateur

*Nous avons voulu ici nous pencher sur le cas particulier du dir-co et savoir quel est le profil que les zones entrevoient pour cette personne.*

Son rôle est vu comme important, tant pour la **coordination** entre les niveaux fédéral et local, il est en effet plus vu comme un médiateur entre la base et le fédéral que pour l'**aide** plus ponctuelle **en matière de préparation et d'évaluation** des plans de sécurité. " In ondergeschkite orde kunnen dirco en dirju de nodige informatie verstrekken en ondersteuning (strategische analyse, nulmetingen, enz.) – via verbindingsagenten – verstrekken ", *Zone van Lier.*

Cela dit, l'avis général est que cet acteur reste une " courroie de transmission " et ne devienne pas le moteur de la politique zonale de sécurité. " … il organise l'appui aux zones qui le souhaitent. **Son rôle pourrait être précisé** … en insistant bien sur le fait qu'il ne s'agit en aucun cas d'une immixtion dans la gestion locale ", *Zone de Ciney /Hamois /Havelange /Somme-Leuze*.

## MISE EN ŒUVRE CONCRETE DU VADE-MECUM ET PREPARATION DE DEPART

*L'idée de ce point-ci était de savoir de quelle manière les zones voient la transition entre les précédentes chartes de sécurité et les actuels plans de sécurité. Nous voulions également avoir l'avis des zones concernant le travail préparatoire nécessaire avant la mise en œuvre concrète du vade-mecum.*

En tout premier lieu, il faut se poser deux questions essentielles :

- dispose-t-on des prérequis nécessaires pour se lancer dans la démarche ?
- dispose-t-on également du système informatique de base ?

Le vade-mecum ne fait pas ressortir la nécessité de commencer par là, c'est un manque. Il est **nécessaire de préciser aux acteurs locaux que** le plan zonal n'est pas tout, **les prérequis** à sa réalisation **sont importants**. Les zones ne doivent pas faire un plan en aveugle uniquement parce qu'il faut en faire un.

Le plus important est d'entrer dans une logique de gestion. Les zones qui ne sont pas encore inscrites dans cette démarche doivent commencer par cela avant d'entreprendre la rédaction d'un plan de sécurité. Il faut prendre le temps de se donner les moyens d'appliquer le vade-mecum.

Si l'on estime, et c'est le cas pour beaucoup de zones, que leur manière de procéder va implicitement dans le sens des préceptes se trouvant dans le vade-mecum, il faut faire confiance à la base et apporter un plus au travail accompli par celle-ci. De cette manière, la zone **inscrit progressivement les normes dans sa façon de travailler**, elle s'adapte aux impératifs nationaux sans remettre en question le système mis en place.

De manière générale, l'idée des zones visitées est de **partir des Chartes de Sécurité** et **d'avancer progressivement**, en veillant à garder l'outil utile. " Il saute aux yeux que ce processus mettra **un certain temps avant d'atteindre son rythme de croisière**. Le vade-mecum et son avant-propos en particulier sont suffisamment explicites à cet égard ", *Zone de Ciney /Hamois /Havelange /Somme-Leuze.*

## RESSOURCES NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DU VADE-MECUM

*Notre soucis, dans ce point, est de savoir si les zones disposent des moyens techniques, humains et financiers nécessaires à la mise en place des plans de sécurité et si elles disposent aussi des informations nécessaires ainsi que d'une structure organisationnelle adéquate.*

Ce point a déjà été discuté en partie dans la section 3 : structure d'appui. Nous allons ici compléter les commentaires en prenant chaque ressource l'une après l'autre.

### Techniques

A ce niveau, cela a déjà été dit, les acteurs attendent surtout du fédéral qu'il mette à leur disposition des **outils de mesure** (indicateurs, logiciels, tableaux de bord, ...). Ensuite, une **formation** assurant le suivi de ce qui a été entrepris (style " process begeleider " proposé par le SGAP).

### Humaines

La remarque qui est le plus souvent citée est que, dans l'état actuel des choses, les zones ont déjà du mal à réaliser toutes les tâches qu'elles se sont fixées. Alors **comment**, en plus, **dégager des hommes** sur ce projet ? Et surtout des personnes spécialisées !

L'idéal serait de posséder, dans chaque zone pour les plus grandes et pour plusieurs zones pour les moins importantes, une **cellule stratégique** composée de personnes formées **pour la réalisation des plans de sécurité**. Seules les très grandes zones ont les moyens d'en mettre une sur pieds par elles-mêmes, les autres doivent pouvoir compter sur **l'aide du fédéral**. Ce dernier peut détacher des analystes ou autres experts dans les zones ou alors allouer un budget spécial pour cela.

Ces spécialistes, s'ils ne sont pas détachés dans chaque zone ou presque, doivent au moins être disponibles **à un niveau intermédiaire**, en appui aux chefs de zone. Ces spécialistes peuvent être des **civils**, pour autant qu'ils " sentent " la matière policière.

## Financières

Le **problème majeur**, au niveau du financement, est la **prévision du budget**. Si la démarche est financée par le fédéral, ça ne posera pas de problème, le tout est de pouvoir définir ses besoins à temps.

Une **crainte** des acteurs locaux est qu'ils **sous-évaluent** les besoins nécessaires dans leur prévision budgétaire et dès lors, n'atteignant pas leurs objectifs suite à cette erreur, se le voient reprocher lors de l'évaluation.

## TIMING

*Dans ce point, nous avons repris les cycles annuels de la police fédérale et de la police locale présentés dans le vade-mecum aux pages 45 et 46. Notre désir était d'obtenir les commentaires des différentes zones concernant l'articulation fédéral-local et concernant l'articulation avec les procédures budgétaires locales et communales. Dans le même ordre d'idées, la question de la pertinence de l'horizon annuel de gestion a été abordée.*

L'agenda pose **problème**, tant pour le **respect des délais** que pour la **prévision du budget**. Mais il est indispensable de **démarrer** et de s'atteler à la tâche prévisionnelle, mettre des moyens en œuvre **même de manière imparfaite et momentanée**. La zone ne doit pas perdre de vue qu'un laisser-aller en terme de préparation, sous prétexte que la situation n'est pas encore stable, va être préjudiciable à terme.

Il y aura, indéniablement, de grosses différences entre le premier jet du plan de sécurité et les **mises à jour**. Qu'importe, il faut se lancer quitte à adapter en cours de route en revoyant les points inopportuns.

L'**échéance** d'un an est **trop courte**, surtout pour l'évaluation et la correction. Il faut, au départ du moins, privilégier des périodes d'essai larges où l'on fait un suivi plutôt que de donner des dates limites d'évaluation de la politique. L'enjeu est trop important pour forcer la chose pour être prêt à tout prix pour telle date.

Certains proposent un cycle de 3 ans, d'autres 5 mais ajusté chaque année ou encore 6, calqué sur les élections communales. Des **plans rédigés pour 2 ans** semblent, selon eux, un bon compromis. Le travail à court terme est beaucoup plus réactif que proactif, aucune commune ne travaille avec des objectifs annuels, une révision bisannuelle semble plus opportune pour rendre compatibles les besoins opérationnels avec une vision plus stratégique de la sécurité locale. " **Relancer dès lors l'entièreté du cycle chaque année serait synonyme de gabegie**. Une échéance bisannuelle semble plus appropriée ", *Zone de Ciney /Hamois /Havelange /Somme-Leuze.*

## REPORTING

*Les informations générées par l'application du vade-mecum pouvant être utiles à de nombreuses autorités, nous voulions savoir comment les zones en envisagent le reporting.*

La remontée des informations sur les activités de police de base est déjà prévue et organisée, cela se fait sur disquette en début de mois. C'est la **pertinence du feed-back** qui est mise en doute.

Le fédéral doit définir ce dont il a besoin comme données pour faire rapport aux Ministres. Le local attend que toutes les données qui remontent vers le fédéral lui soient renvoyées, après traitement, afin que chaque zone puisse connaître l'évolution des divers phénomènes dans le pays et pour qu'elle puisse comparer sa situation avec celle des autres zones.

Le reporting n'est donc pas un simple canal de remontée mais un **dialogue entre fédéral et local**. Cela dit, il doit être une aide au suivi des activités de la zone et non un travail supplémentaire.

Le vade-mecum ne rend pas assez compte de l'importance fondamentale pour un plan zonal de sécurité d'avoir de bonnes fondations informationnelles. Il faut pour cela **offrir aux agents des conditions de travail qui leur permettent de remonter ces informations** précises vers une cellule d'analystes qui soutiennent la politique. Le système informatique doit donc être adéquat.

Vu son importance, le **reporting doit être un chantier fédéral**. Il faut arriver à articuler une vraie remontée d'informations (bottom-up) et un apport de données traitées adaptées à la situation locale (top-down). Cela doit être une politique axée sur les besoins primaires en terme de base de données.

Par extension, le reporting ciblé doit être un état d'esprit et être présent à différents niveaux. Il y a des reporting qui doivent s'adresser " **au fédéral** pour ce qui concerne les priorités fédérales et la justification de moyens supplémentaires éventuellement alloués, **au collège de police** pour tout ce qui concerne les activités du corps de police de la zone et les phénomènes qui sont pris en compte, **à la population** pour tout ce qui touche à l'insécurité (objective et subjective) et aux problèmes locaux ainsi qu'**au personnel policier** de la zone lorsqu'il convient de procéder à l'évaluation des actions menées ", *Zone de Marche*.

## RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Dans l'ensemble, les remarques que nous avons reçues sont de deux types :

- les commentaires " pratiques " tels que ceux qui soulignent les moyens nécessaires pour mettre en œuvre la procédure ;
- les recommandations stratégiques dont le but est de situer la démarche dans le processus de gestion dans lequel elle s'inscrit, au sein de chaque zone.

Parmi les conclusions que nous pouvons tirer de cette première analyse, précisons tout d'abord qu'il s'agit d'une **première confrontation des acteurs locaux avec le vade-mecum**, les remarques peuvent donc paraître rudes au premier abord.

Cela est principalement dû au fait que le document n'a pas fait l'objet d'**une campagne** de diffusion et d'informations. Ce qui met donc l'accent sur le fait qu'une telle campagne sera nécessaire **afin de sensibiliser les acteurs aux enjeux réels** que représente ce vade-mecum et aux objectifs concrets qu'il poursuit.

Concernant son ciblage, le vade-mecum est encore fortement perçu comme un document ne s'adressant qu'au système policier et pas aux acteurs extérieurs, en ce compris les autorités de tutelle. Un des dangers d'une telle perception est que le document soit compris, par les chefs de corps, comme leur étant exclusivement adressé et de leur propre responsabilité, alors que **la responsabilité du bourgmestre devrait être mise en avant de manière claire.**

Il semble indispensable de joindre au vade-mecum un document expliquant dans quel processus s'inscrit cette démarche de rédaction, exécution et évaluation des plans de sécurité. Ce document doit également préciser la responsabilité des acteurs et la nécessaire implication des élus locaux dans la gestion de leur police. Il est en effet important de ne pas confondre " responsabilité de la démarche " qui est de la compétence du chef de corps et responsabilité de la police qui reste une attribution du bourgmestre.

**L'apport attendu du fédéral en terme de structure d'appui est principalement méthodologique et informationnel.**

Quant au rôle joué par le dir-co, il peut être utile aux acteurs locaux comme coordinateur tant horizontalement (entre les zones) que verticalement (entre les zones et le fédéral), pour autant

bien sûr que **ses missions soient clairement définies et qu'on lui donne les moyens de les atteindre**.

Concernant la mise en œuvre concrète de ce vade-mecum, la demande principale est claire : disposer d'**un cas tout fait** qui ne soit pas théorique. On peut d'ailleurs, à ce niveau, procéder par expérimentation en accompagnant l'une ou l'autre zone dans sa démarche avant de diffuser le document à toutes les zones.

**La question des moyens**, quant à elle, n'est pas du tout abordée par le vade-mecum. Il **reste une grande incertitude** surtout en matière du support informatique (standard) dont pourraient disposer les zones pour récolter les données et faire un reporting correct.

La question du **timing** fait l'unanimité : il serait politiquement intéressant de se rapprocher d'un cycle législatif communal avec **un plan bisannuel** qui pourrait être revu deux fois sur une période de 6 ans. Ce serait une solution intéressante à la fois pour les autorités communales et policières.

Enfin, le **reporting** est souhaité et **considéré comme incontournable** par tous, à condition qu'il soit un dialogue entre l'ensemble des acteurs fédéraux et le locaux.

# CONCLUSIONS GENERALES

Le travail de recherche mené précédemment par la CITA sur le fonctionnement organisationnel des anciennes ZIP a permis de mettre en évidence différentes caractéristiques de la réforme institutionnelle en cours mais aussi les enjeux démocratiques et sécuritaires qui lui sont liés.

La réforme du paysage policier, déjà amorcée par la mise en œuvre des ZIP, donnera à la future police belge la forme **d'une structure divisionnalisée**, selon la terminologie organisationnelle développée par Henry MINTZBERG .

Théoriquement, ce type d'organisation repose à la fois sur une autonomie de gestion conférée à chaque unité qui gère une zone géographique et sur un contrôle par le siège central qui porte avant tout sur l'évaluation des résultats obtenus par chacune des unités de gestion ou divisions de l'entreprise. L'image que donnent ces organisations, souligne Henry MINTZBERG[*] , est celle d'une entreprise fédéralisée en un ensemble de sous-entreprises qui doivent répondre aux attentes du siège central en matière de résultats (résultats de gestion, satisfaction du public, qualité des services, etc.).

Dans une organisation de **service public**, telle la Police Générale du Royaume, les principes **d'équité de traitement** du citoyen d'une part, et **d'égalité de prestation** du service, d'autre part, sont deux principes fondamentaux auxquels doivent répondre les services de police. Or dans une structure divisionnalisée, basée sur une autonomie de gestion des structures locales, ces principes ne peuvent être garantis que si et seulement si un **dispositif cohérent et global de coordination** assure la consistance de ces deux principes fondamentaux de tout service public et permet **l'articulation du niveau local aux orientations et objectifs supra-locaux du système policier**.

**C'est là l'un des rôles fondamentaux confiés au groupe de travail 2 et qui a donné lieu au vade-mecum d'aide à la rédaction d'un plan zonal de sécurité en articulation avec les orientations générales du plan national.** Toutefois et sur un plan pratique, les interviews menées sur le terrain des zones de police ainsi que les questionnaires récoltés montrent qu'en

la matière **certaines incertitudes risquent de handicaper l'articulation cohérente de ces deux niveaux**. Parmi ces points relevons :

- **l'articulation politique entre le plan fédéral de sécurité et le plan national**;

- **l'articulation pratique entre les calendriers de réalisation des différents niveaux de plan de sécurité ainsi que les contraintes budgétaires afférentes à ces calendriers;**

- **la fréquence de réalisation des plans locaux et nationaux paraît également poser un problème pratique** et politique aux zones consultées. Sur le plan pratique, la réalisation d'un tel plan suppose une charge de travail importante en terme d'analyse de l'existant et de négociation d'objectifs et de méthodes de gestion dans la zone. Sur le plan politique, nombre de personnes interviewées soulignent la difficulté d'évaluer les résultats engrangés sur un laps de temps si étroit. Il serait en la matière préférable de travailler sur le temps plus long de la législature communale, ajustant par un suivi régulier les objectifs et méthodes de gestion définis. Sans doute est-ce bien dans cette philosophie que s'inscrit le présent vade-mecum, mais telle n'est pas la manière dont il est compris sur le terrain.

La mise en place de ce dispositif cohérent d'évaluation-coordination suppose la mise en œuvre d'**un système structuré de définition, gestion et évaluation des objectifs** autour de **rôles clairement définis** au niveau des différentes instances policières. Ce système de gestion doit être supporté par deux niveaux d'objectifs :

- les **objectifs génériques** liés à l'attente d'égalité et d'équité de service de la police sur l'ensemble du territoire. Ces objectifs sont ceux sur lesquels les autorités supra-locales ont une responsabilité majeure d'identification, de définition et d'évaluation. Objectifs qui doivent être distinctement identifiés dans le **plan national de sécurité ;**

- les **objectifs spécifiques** liés aux particularités policières locales d'une zone policière sur lesquels les autorités de concertation locale ont une responsabilité totale d'identification, de définition et d'évaluation. Il s'agit, au niveau des zones de police, des objectifs et méthodes de gestion qui font l'essence du **plan zonal de sécurité.**

---

[*] Henry MINTZBERG, Structures et dynamique des organisations, Edition des organisation et de l'Agence d'Arc, Paris - Montréal, 1986

**Le vade-mecum se profile bien dans cette philosophie. Conçu comme une aide à la réalisation des plans locaux de sécurité, il vise à ancrer ceux-ci sur une compréhension plus globale du système policier belge et à les articuler aux objectifs généraux du plan fédéral de sécurité.** Toutefois, à ce niveau, différentes remarques émanant du terrain devraient être prises en compte pour faire du vade-mecum un outil efficace de l'articulation entre ces deux niveaux :

- différentes zones soulignent le caractère trop théorique voire idyllique de la démarche proposée. Elles souhaiteraient en la matière qu'un **"use case"** puisse être proposé aux différentes zones de police afin de se rendre compte des démarches et des outils à mettre en oeuvre pour réaliser le plan local de sécurité;

- la question du **reporting** apparaît également de manière assez centrale dans les préoccupations des agents de terrain. Elle mériterait d'être éclairée tant au niveau des procédures de reporting que des destinataires de celui-ci ;

- d'autres zones soulignent également le fait que le vade-mecum néglige trop fortement la prédominance des **contraintes spécifiques de terrain.** A travers cette remarque, c'est également la philosophie générale du vade-mecum qui est, parfois, questionnée dans les zones, une philosophie que certains ressentent comme trop **"top-down"** alors que le plan national de sécurité devrait s'inscrire dans une perspective plus **"bottom-up"** en synthèse ou en consolidation intelligente des politiques policières locales.

Dans une structure divisionnalisée, mettre en place un dispositif cohérent et global d'évaluation n'est pas une opération unilatérale à mener par voie de circulaires ou de directives. L'opérationalité du système suppose que l'on identifie clairement les **acteurs** qui, dans le cadre de la réforme du paysage policier, peuvent supporter et rendre efficient ce processus. Différentes catégories d'acteurs sont nécessaires pour soutenir ce type de processus tant sur le plan local que global :

- **les instances de coordination locale** chargées, d'une part, de travailler sur la définition des objectifs locaux en concertation étroite avec les objectifs globaux de politique policière et, d'autre part, de suivre au plan local la réalisation de ces objectifs et d'en faire le « reporting » au niveau fédéral. **A ce niveau, la pédagogie du vade-mecum devrait être adaptée pour sensibiliser l'ensemble des responsables** locaux à une définition claire du

rôle qu'ils seront amenés à jouer dans la politique policière locale et son articulation au national. Un effort particulier devrait être fait envers **les bourgmestres ou le collège des bourgmestres afin que ceux-ci prennent bien conscience du rôle important** qui leur est dévolu dans la nouvelle structure et d'éviter que ce rôle ne soit implicitement "confisqué" par les chefs de corps ;

- **les instances de coordination** chargées d'articuler et de veiller à la bonne coordination des orientations générales de la politique policière et des orientations du plan local et donc à la cohérence du système policier d'ensemble. A ce niveau, une fonction majeure dans cette articulation est énoncée dans le plan de réforme des polices, à savoir la fonction du **directeur-coordinateur**. Toutefois, le rôle et la responsabilité de cette nouvelle fonction apparaissent encore très "flou" aux différents intervenants de terrain rencontrés ou questionnés ;

- **les instances d'analyse** qui, tant au niveau *local que global,* sont chargées d'organiser le processus de définition d'objectifs d'une part et d'autre part d'assurer le suivi de ces objectifs et d'informer les instances de coordination par un travail d'agrégation et d'analyse de données. A ce niveau, **les demandes de soutien local à l'analyse de l'existant et des résultats sont importantes.** Si certaines zones disposent déjà de ressources d'analyse, d'autres sont, en la matière, totalement démunies et s'inquiètent quant au financement possible de cette aide, nécessaire au bon achèvement des objectifs visés par le vade-mecum.

Enfin et en lien direct avec ce qui précède, le **soutien managérial d'un tel dispositif** demande non seulement des moyens financiers mais aussi des moyens en **intelligence du système**. Par là, nous entendons des moyens de traitement intelligent de l'information locale et de sa consolidation au niveau national sous forme d'indicateurs opérationnels, de programmes informatiques de traitement adéquats et de consolidation sous la forme de tableaux de bord locaux et nationaux. A ce niveau, les différents interlocuteurs locaux rencontrés sur le terrain ou questionnés par voie postale émettent différents souhaits :

- un travail important en matière de **constitution et traitement d'indicateurs pertinents tant au niveau local que national devrait être entrepris;**

- ce travail ne pourra faire l'économie d'une observation fine des méthodes actuelles de collecte et d'interrogation d'informations afin de tenir compte de ces pratiques dans les méthodes et modèles d'indicateurs qui seront proposés aux acteurs. Il devra également être économique dans l'effort demandé aux opérateurs c'est à dire basé **sur un nombre restreint d'indicateurs à haute valeur ajoutée pour les zones**;

- enfin, une **formation à la gestion des connaissances** (récolte d'informations pertinentes, transformation des informations en indicateurs, gestion de tableaux de bord) paraît indispensable si l'on veut assurer un suivi et une coordination efficaces des politiques policières mises en oeuvre.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : RAPPORT INTERMEDIAIRE (JUIN 2000)

### A. Synthèse du système policier belge tel que défini par la loi

#### Introduction

Cette synthèse se base sur la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Ces deux niveaux sont :

- la police **locale** qui assure, au niveau local, la fonction de police de base, c'est-à-dire des missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements locaux ;

- la police **fédérale** qui assure, sur l'ensemble du territoire, les missions spécialisées et supra-locales de police administrative et judiciaire ainsi que la mission d'appui aux polices locales et aux autorités de police.

Ces niveaux sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes (art.1, §1) cependant, un lien fonctionnel existe entre les deux. En effet, ils comprennent tous deux des missions de police judiciaire et des missions de police administrative. Les premières s'exercent sous l'autorité du ministre de la Justice (il détermine les missions judiciaires remplies par la police locale et par la police fédérale) tandis que les secondes sont exercées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Ce sont ces ministres qui assurent la coordination entre les deux niveaux. A cette fin, ils arrêtent chaque année le *plan national de sécurité* (art.4, §4).

#### Plan national de sécurité et plan zonal de sécurité

Le plan national de sécurité comprend :

- l'approche globale et intégrée de sécurité, qui donne la cohérence à l'ensemble de la structure policière, et dont les plans zonaux devront tenir compte ;

- la manière dont les missions et les objectifs prioritaires de la police fédérale, fixés par les autorités, sont accomplis ;

- la répartition des ressources entre les directions générales.

Le plan national de sécurité est approuvé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur proposition du conseil fédéral de police.

Le plan zonal de sécurité comprend (art. 36):

- les missions et objectifs prioritaires déterminés par les bourgmestres et le procureur du Roi ainsi que la manière dont ces objectifs seront atteints ;

- la capacité de la police locale ;

- la contribution de la police locale à l'exécution des missions à caractère fédéral.

Le plan zonal est préparé par le conseil zonal de sécurité en tenant compte du plan national de sécurité (art.4, §3). Après approbation par les bourgmestres et le procureur du Roi, il est soumis pour approbation aux ministres de l'Intérieur et de la Justice (art. 37, §3).

## Niveau local

- Le bourgmestre est l'autorité responsable en matière de police **administrative** dans sa commune (art. 42, §1), il donne ses ordres aux chefs de corps (art. 45, §1). Le ministre de l'Intérieur et le gouverneur de la province disposent des compétences du bourgmestre en matière de police administrative dans certains cas.

Dans une zone pluricommunale, le chef de corps informe le collège des bourgmestres lorsque la décision d'un bourgmestre n'est pas prévue par le plan zonal de sécurité (afin de ne pas léser les autres bourgmestres) (art. 42, §2).

- Le procureur du Roi dispose de l'autorité sur les missions de police **judiciaire**.

- Le *plan zonal de sécurité*, préparé par le conseil zonal de sécurité (bourgmestres, procureur du Roi, chefs de corps, directeur-coordinateur administratif de la police fédérale + experts éventuels), est approuvé par le bourgmestre et le procureur du Roi (art. 37, §2).

Le chef de police locale est chargé d'exécuter le plan zonal (art. 44, §2), sous l'autorité des bourgmestres et du procureur du Roi. Il organise le corps de police. Le bourgmestre peut lui déléguer certaines de ses compétences.

- La police locale exécute également des missions à **caractère fédéral** (art. 61, §1), celles qui étaient dévolues à la gendarmerie. Les directives nécessaires à leur exécution seront adressées au bourgmestre par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Niveau fédéral

- Les missions de la police fédérale (spécialisées, supra-locales, appui) s'exécutent soit à l'échelon national, soit de manière déconcentrée.

- C'est la police fédérale et plus précisément le conseil fédéral de police qui élabore le plan national de sécurité (dont les missions et objectifs prioritaires sont fixés par les ministres de l'Intérieur et de la Justice) et en suit l'exécution.

Le conseil fédéral de police est composé des autorités judiciaires et administratives, des représentants des 2 ministres, du commissaire national et des représentants des polices locales (art. 6, §1).

- La police fédérale est composée de **directions générales** (art. 93, §1, al. 2) chacune dirigée par un directeur général, ainsi que de services de coordination et d'appui déconcentrés et de services judiciaires déconcentrés. Le ressort de ces services se situe au niveau des arrondissements judiciaires.

La police fédérale est placée sous la direction du **commissaire général** (art.93, §1, al. 1) qui coordonne les directions générales. Celles-ci sont constituées de membres détachés de la police locale. Il en va de même pour les autres services de la police fédérale dont les attributions ont un impact direct sur le fonctionnement de la police locale.

Le commissaire général est responsable du respect de la politique policière ainsi que de l'exécution du plan national de sécurité (art. 99, §1).

- Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur tandis que pour les missions de police

judiciaire, il s'agit du ministre de la Justice (art. 97, §1 et 2). Ceux-ci peuvent donner des directives au commissaire général et aux directeurs généraux (de la police administrative et de la police judiciaire respectivement).

- Le **commissaire-coordinateur de la police administrative fédérale de la circonscription** et le **commissaire de l'unité déconcentrée de la police judiciaire** coordonnent leurs activités sous l'autorité du commissaire général (art. 103 et 105).

- Pour garantir un service à la population équivalent dans l'ensemble du pays, le fédéral détermine, après avis du **conseil consultatif des bourgmestres**, des standards d'équipement, de fonctionnement et d'organisation.

La police fédérale ne joue plus le rôle complémentaire dans la fonction de police de base, cette dernière est assurée par la police locale et uniquement par elle. Pour s'assurer que toutes les missions de police de base sont bien réalisées (y compris celles qui revenaient à la gendarmerie par le passé), il existe une tutelle fédérale.

### Police intégrée

- Des mécanismes d'harmonisation et d'intégration entre les deux niveaux existent afin d'obtenir une structure intégrée tout en conservant leur autonomie : le recrutement et la formation sont identiques et le statut (administratif et pécuniaire) est unique.

Ainsi, quel que soit le niveau (local ou fédéral), le personnel des services de police est réparti entre le cadre opérationnel (il s'agit de fonctionnaires compétents pour l'exercice de missions de police judiciaire et administratives) et le cadre administratif et logistique (dont les fonctionnaires ne peuvent remplir des missions de police). Il est possible aux fonctionnaires du premier groupe de passer dans le deuxième (art. 116 à 118).

Le statut unique est la condition pour garantir la mobilité des fonctionnaires. Cette mobilité se retrouve entre les différentes polices locales et entre celles-ci et la police fédérale.

- Afin de permettre aux deux niveaux de police de travailler ensemble, l'informatique, de même que la gestion des informations et des télécommunications doit être commune.

- La cohérence des services de police est assurée par le plan national de sécurité (qui sert de base aux plans zonaux de sécurité).

- La liaison technique, l'appui et la coordination du niveau fédéral à l'égard du niveau local est organisée au niveau déconcentré de la police fédérale par le commissaire-coordinateur de la police fédérale administrative de la circonscription.

- Un commissaire de l'unité déconcentrée de la police judiciaire et un ou plusieurs agents de liaison coordonnent les missions de police judiciaire entre les deux niveaux (local et fédéral).

- La police locale est représentée au niveau fédéral (dans les directions générales, dans le conseil fédéral de la police, par la consultation du conseil consultatif des bourgmestres dès qu'une disposition réglementaire concerne la police locale).

## Les ZIP

- A l'heure actuelle, le territoire belge est divisé en 196 Zones Inter Polices, celles-ci regroupent une ou plusieurs brigades de gendarmerie et un ou plusieurs commissariats de police. Elles comprennent donc, chacune, un minimum de 2 chefs de corps qui reçoivent leurs ordres du (ou des) bourgmestre(s) en matière de police administrative, le niveau judiciaire étant soumis, quant à lui, à l'autorité du procureur du Roi.

Les ZIP respectent normalement les limites des arrondissements judiciaires sauf pour les communes ressortissant à plusieurs arrondissements (art.9, §1).

- Au niveau local, le bourgmestre va gérer sa zone d'après le plan zonal de sécurité déterminé par le conseil zonal de sécurité (dont le bourgmestre fait partie ainsi que le procureur du Roi). Ce plan zonal doit tenir compte du plan national de sécurité et doit être approuvé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. On peut donc dire que les bourgmestres gèrent leur zone comme ils l'entendent à partir du moment où ils ont eu l'approbation des ministres quant à leur plan.

Il faut toutefois signaler qu'ils existe différentes instances chargées de vérifier le fonctionnement de la police zonale, son respect des prérogatives, … (l'inspection générale, le conseil fédéral de la police, la commission permanente de la police locale, le conseil consultatif des bourgmestres).

- Les activités de la ZIP sont la prestation des missions de base de la police locale[2] et la détermination et le suivi des lignes de force propres à son territoire.

- Une des obligations de la ZIP est de mettre sur pied une Concertation Pentagonale Locale (CPL) composée des chefs de corps, des bourgmestres et du procureur du Roi. Cet organe a pour rôle essentiel d'instaurer une concertation entre les différentes parties prenantes quant aux orientations de la ZIP. Il a donc un rôle décisionnel.

Le second pilier de la structure de la ZIP est le Groupe de Concertation Opérationnelle (GCO) qui est composé des chefs de corps et/ ou d'autres personnes déléguées par la CPL. Il a essentiellement un rôle d'organisation et de suivi opérationnel des activités de base et des lignes de force mises en œuvre dans la ZIP.

- Pour des raisons d'économie et pour conserver aux zones un caractère raisonnable, celles-ci ne disposeront pas obligatoirement, chacune, de toutes les ressources nécessaires à la fonction de police de base. Il existe donc des mécanismes de coopération entre les zones (d'un arrondissement ou d'une province). La police fédérale est là pour appuyer les polices locales et mettre à leur disposition des moyens supra–locaux.

Les trois pages suivantes tentent de représenter sous forme schématique les différents éléments relatifs à la structure policière que nous avons brièvement décrit dans cette synthèse.

[2] Ces missions de base ou fonctionnalités ont été fixées par la loi et sont au nombre de 14 : Direction et gestion du corps ; Appui ; Accueil zonal ; Accueil local ; Intervention ; Travail de Quartier ; Travail proactif ; Recherche locale ; Services d'ordre locaux ; Service circulation ; Assistance aux victimes ; OPJ/OPA ; Formation continuée ; Capacités hypothéquées.

Questions d'approfondissement

La lecture de la loi soulève plusieurs questions, notamment concernant les différentes fonctions citées et qui auraient pour mission d'assurer l'évaluation et la coordination du travail policier. Quels sont concrètement les rôles dévolus à ces fonctions (Conseil fédéral de police, Commissaire Général, Directeur-coordinateur, Collège de police, …) ? Comment sont articulées police fédérale et police locale ? Plus globalement, comment sera articulé le niveau intermédiaire chargé de coordonner les niveaux local et fédéral ?

Nos entretiens avec Isabelle Compagnie, chargée de missions auprès du ministère de l'Intérieur, nous a permis de compléter partiellement nos données :

Tout d'abord, nous nous demandions si, suite au travail actuellement effectué par les groupes de travail, la réforme de 1998 allait être fortement modifiée. Puisque l'on ne peut contredire la loi, les travaux actuellement en cours auront pour effet de détailler la loi existante à travers de nouveaux arrêtés royaux. Les principes de la loi du 7 décembre 1998 restent d'application.

Une autre question que nous nous posions et qui a son importance vu notre intérêt pour l'évaluation et la coordination est de savoir ce que sont les commissaires-coordinateurs de la police administrative et le commissaire déconcentré de la police judiciaire (dir-co, dir-jud).

Entre les niveaux fédéral et local existe, nous l'avons déjà dit, un niveau intermédiaire. Celui-ci est moins un degré hiérarchique qu'un niveau chargé d'assurer l'adéquation des activités des polices locales par rapport aux directives nationales et l'uniformité des prestations entre ZIP. Ce niveau sera constitué des directeurs-coordinateurs (pour la police administrative) et des directeurs-judiciaires (pour la police judiciaire). Ils sont chargés, chacun dans leur domaine, d'assurer la coordination entre les ZIP d'un même arrondissement judiciaire, ainsi que de la coordination entre les ZIP et le niveau supra-local. Leur autorité s'étendra (ou se limitera), en principe, à l'arrondissement judiciaire.

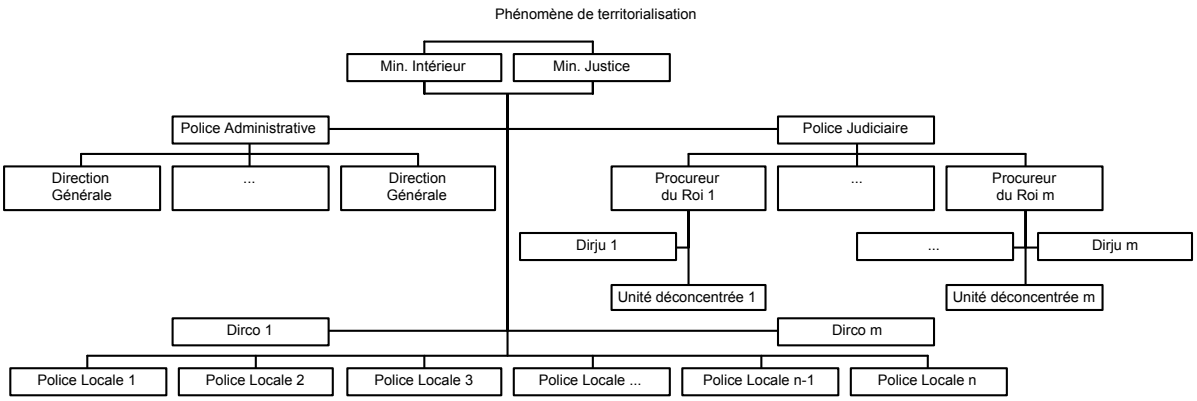
Leur rôle est donc de coordonner sans donner l'impression d'être là pour contrôler, leur fonction sera d'application lorsqu'il n'y aura véritablement plus qu'une seule police unifiée. L'organisation de ces fonctions n'est d'ailleurs pas encore déterminée.

## B. Brève analyse de la structure policière

La réforme du paysage policier donnera à la future police belge la forme d'une structure fortement divisionnalisée, selon la terminologie organisationnelle développée par Henry MINTZBERG.

Théoriquement, ce type d'organisation repose à la fois sur une autonomie de gestion conférée à chaque unité qui gère un ensemble important de fonctions dans un domaine spécifique et sur un contrôle par le siège central qui porte avant tout sur l'évaluation des résultats obtenus par chacune des unités de gestion ou divisions de l'entreprise. L'image que donnent ces organisations, souligne Henry MINTZBERG (1986), est celle d'une entreprise fédéralisée en un ensemble de sous-entreprises qui doivent répondre aux attentes du siège central en matière de résultats (résultats de gestion, satisfaction du public, qualité des service, etc.). Si les grandes multinationales peuvent être rangées sous ce type de configuration, les organisations de service public très territorialisées géographiquement de par leur nécessité de couvrir l'ensemble du royaume le sont aussi.

Nous l'avons déjà mentionné plus haut, les ZIP peuvent être considérées comme des divisions qui bénéficient d'une certaine autonomie de gestion tout en étant tenues, par les autorités supra-locales, à une obligation de résultats : l'équité de traitement du citoyen et l'égalité de prestation de service. Tentons de réaliser une ébauche de la structure policière afin de faire ressortir cette autonomie des divisions :




Une interrogation subsiste quant au contenu du "Niveau Intermédiaire". Nous avons déjà évoqué plus haut les fonctions de directeurs-judiciaires et de directeurs-coordinateurs. Il s'agit de deux fonctions qui se trouveront à cette place. A cette position, on devra être

capable de rassembler les différents acteurs qui ont pour but de coordonner les différentes branche de cet organigramme, au niveau des arrondissements judiciaires mais aussi par rapport au reste de la structure fédérale.

Les modalités d'exercice d'une telle fonction de coordination, nous l'avons dit, n'ont pas encore été définies. Il faut toutefois garder à l'esprit que la manière dont cette fonction sera exercée doit être bien réfléchie, non seulement dans un but d'efficacité (c'est ce but que poursuit l'analyse du vade-mecum dont il est question dans la dernière partie de ce rapport) mais également dans un souci d'éviter des tensions entre les acteurs concernant leur domaine de compétence et le partage de l'autorité.

Puisque les décisions du système politique requièrent l'intervention de la police pour leur application, les citoyens se trouvent à la merci d'un système décisionnel fonctionnant à deux niveaux : politique et policier. Et la dépendance par rapport à ce dernier sera d'autant plus importante que l'autonomie des polices locales est grande.

Un des risques que peut entraîner l'autonomisation de la police est constitué par ce que certains appellent l'involution des buts. "On entend par là la tendance que peut présenter un appareil social défini comme instrumental, donc encadré par des objectifs et des moyens établis en dehors de lui, à tenter de se ressaisir de la détermination de ses finalités et de ses moyens, en redéfinissant en son sein les buts légitimes et les moyens à mettre en œuvre et en s'appréhendant lui-même comme l'objet et la fin de son activité." (LOUBET DEL BAYLE, p.104)

En effet, puisqu'ils sont tenus à une double obligation : légale (textes de loi) et politique (prérogatives fédérales), les policiers tentent naturellement de redéfinir eux-mêmes les buts et les moyens de leur travail.

Toute action sociale comporte un projet, c'est d'ailleurs lui qui la définit. Face à des tâches qui leur sont imposées ou dont parfois l'objet leur échappe, les policiers qui se sentent contraints réagiront souvent de 2 manières. Soit ils s'investiront au minimum dans leur travail, suffisamment pour conserver leur emploi. Soit ils tenteront de dépasser le niveau de la simple contrainte, de raisonner la tâche en redéfinissant ses objectifs, de lui redonner une intentionnalité qui pourrait être la leur, c'est ce que l'on appelle la politisation.

Il est plus facile d'exécuter une tâche lorsqu'on en a redéfini les objectifs de manière à la légitimer à nos yeux que lorsqu'elle nous a été purement et simplement ordonnée.

Le risque survient lorsque la politisation prend un caractère déviant, c'est ce type de politisation que l'on appelle l'involution des buts. Si la simple politisation peut conserver le déroulement et le résultat d'une tâche tel qu'il a été défini par la hiérarchie, l'involution des buts, quant à elle, les remet en question en "redéfinissant les activités en fonction des buts qu'elle s'assigne elle-même" (MONJARDET, p. 216).

L'enjeu est le suivant : permettre une certaine autonomie tout en gardant le contrôle. Plus l'autonomie des polices locales est forte et plus le contrôle est difficile à réaliser par le niveau fédéral. Plus l'autorité fédérale exerce de contrôle sur la police locale et moins celle-ci est autonome.

Nous pouvons même aller plus loin et envisager non seulement l'équilibre à atteindre entre autonomie et contrôle mais aussi les relations entre trois dimensions de la police définies par Dominique MONJARDET (p. 200) : l'institution, la profession et l'organisation.

Par institution, l'auteur entend que le trait essentiel de toute police est son instrumentalité. Autrement dit, la police n'a pas de fins propres, ses objectifs sont ceux définis par l'autorité politique.

Il n'y a pas de police sans policiers, d'où la seconde dimension : la profession. Celle-ci développe ses intérêts propres, sa culture, …

Enfin, toute police est la mise en œuvre d'une organisation du travail. Cela signifie qu'elle comporte un certain degré de division et de spécialisation des tâches. Plus ce degré est élevé et plus l'organisation devient "opaque" tant pour ses les dirigeants que pour ses membres.

Il y a toujours des tensions entre ces trois dimensions. En effet, l'instrumentalité est une contrainte pour la profession cependant qu'aucune profession ne se laisse jamais totalement instrumentaliser et l'opacité est un frein à l'instrumentalité. Ainsi, profession et organisation déformeront toujours plus ou moins la politique policière énoncée par l'autorité politique.

## La profession comme frein à l'instrumentalité

Parce qu'elle développe des intérêts qui lui sont propres et parce qu'elle détient également un certain pouvoir d'appréciation, la police n'est pas un "simple agent au service du système politique".

La thèse qui souligne la tendance générale à l'autonomisation des structures bureaucratiques développe l'idée que l'appareil policier résiste dans une certaine mesure aux contraintes du système politique pour suivre sa logique de fonctionnement propre et en arriver à constituer un "Etat dans l'Etat". (LOUBET DEL BAYLE, p. 93)

Sans les développer dans le détail, nous pouvons résumer les propos de cet auteur en citant quelques faits illustrant le pouvoir d'appréciation de la police :

- l'enthousiasme ou la réticence dont elle fera preuve dans l'exécution des décisions prises au niveau politique : elle pourra les appliquer rigoureusement, les freiner ou encore les dévier ;

- la marge d'initiative dont elle dispose dans l'exercice quotidien de ses fonctions : l'interprétation des lois qui sont toujours rédigées en des termes généraux ainsi que la part d'imprévu qui caractérise beaucoup de situations sur le terrain.

## L'organisation comme frein à l'instrumentalité

Dans la plupart des organisations, l'interrogation première des acteurs porte sur les moyens et les méthodes à mettre en œuvre afin de réaliser leurs tâches. Les discussions qui en découlent seront constructives et ne risqueront pas de mettre en péril l'unité de l'organisation si un consensus a été atteint quant à la nature des tâches et de sa mission.

Comme l'existence de la police lui est totalement assurée, le débat de ses exécutants traite davantage de la nature de sa fonction que des moyens à mettre en œuvre pour la remplir. C'est ce qui se passe lorsque la police n'a plus pour objet d'empêcher le crime ou d'en rechercher l'auteur mais se donne pour unique objectif de savoir ce qu'il y a derrière cette affaire, ce savoir devenant une fin en soi. Ce phénomène, qui s'oppose au caractère instrumental de la police, en est aussi une des conséquence, il illustre en effet le mécanisme de l'involution des buts dont nous parlions plus haut.

# ANNEXE 2 : TRANSPARENTS AYANT SERVI DE SUPPORT A LA REUNION DE TRAVAIL DU 14 JUILLET 2000

## ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS A LA REUNION DU 14 JUILLET 2000

## ANNEXE 4 : COMPTE-RENDU DE LA REUNION DE TRAVAIL DU 14 JUILLET 2000 (DOCUMENT DE TRAVAIL)

Les considérations abordées lors de cette réunion ont été classées par thèmes en vue d'une utilisation plus effective des propos dans la suite de notre recherche. Cela se base principalement sur la présentation faite par Else Enhus et les slides de présentation préparés par la CITA (Annexe précédente).

### 1. Pour la démarche de validation auprès de la base, au niveau des avis à récolter ,vers qui se tourner ?

Il convient de ne pas se limiter aux opinions du (futur) chef de corps mais de constituer un panel varié d'acteurs impliqués dans la réalisation des plans zonaux de sécurité. Pour cela il serait bon de demander la présence des membres du (ex) groupe de concertation opérationnelle (GCO) ou de son équivalent (rencontre souhaitée); au niveau de l'ex CPL, l'actuel Conseil Zonal de Sécurité c'est plus délicat, car plus politique, néanmoins c'est à elle qu'il faut s'adresser en premier ; c'est auprès d'elle qu'il faut à tout le moins collecter des informations contextuelles ainsi qu'un avis sur l'initiative du vade-mecum. S'ils existent, il faut aussi accorder de l'importance aux contrats de sécurité et/ou de prévention ainsi qu'aux acteurs y afférent. Pour toucher l'ensemble de ces personnes, une lettre introductive du Ministère devra être produite en guise d'appui à la démarche de la CITA ; cet appui officiel doit permettre une mobilisation plus rapide au sein des zones sélectionnées.

### 2. D'où vient le vade-mecum, quels sont ses objectifs, dans quel contexte ce document a-t-il été produit ?

Depuis septembre 1999, l'université de Gand travaille sur les tâches préparatoires à la réforme de la police. Elle s'attache plus particulièrement à voir les accords nécessaires tant au niveau national qu'au niveau local. La manière de procéder en matière de réflexion consiste à être ouvert à toute proposition concernant le réorganisation des services policiers à partir du moment où celle-ci est dûment argumentée. La priorité étant de dégager des objectifs de gestion clairs en s'assurant l'engagement de tous les acteurs pour construire quelque chose de neuf avec une direction et un horizon commun. L'idée n'est pas d'occulter l'aspect critique de

la chose mais il convient d'avancer autour de buts collectifs (cf. les missions des groupes de travail). Une attention toute particulière a été apportée au timing et au bien fondé des actions à entreprendre dans le temps.

En fait, ce vade-mecum est né du travail commun mené dans le groupe de travail 2 avec la définition des plans nationaux de sécurité et la nécessaire articulation avec les futurs plans zonaux de sécurité. Deux besoins ont été identifiés. Un, disposer d'un livre de chevet pratique comme outil de référence pour assurer la cohésion entre les directives qui peuvent être prises au niveau zonal et fédéral ; c'est là qu'ont été valorisées les réflexions faites en matière de gestion des affaires policières. Dans un deuxième temps, un relevé des indicateurs de gestion utilisables dans le contexte policier pour la construction d'un plan zonal de sécurité devrait être produit pour compléter les préceptes du vade-mecum.

De façon générale, plus de 70 personnes ont été impliquées dans ce processus global de réflexion sur l'avenir de la police en général et les plans de sécurité en particulier. Elles ont été regroupées par sous-groupes et travaillent par domaine de gestion et fonction de police de base.

## 3. Quelles sont les spécificités des plans de sécurité à prendre en compte ?

Différentes instances interviennent dans la problématique de la sécurité ; la première tâche est de dégager ce qui est spécifiquement policier et de voir où et comment ces éléments interagissent. On distingue 3 sphères d'influence pour la constitution des plans zonaux de sécurité.

- En aval (en local), il y a la ou les PCS pour ce qui est de leur partie policière.
- En amont, c'est le plan national de sécurité dont il faut tenir compte ; il est tout entier consacré à la politique policière fédérale en matière de sécurité. C'est une déclinaison d'un Plan Fédéral de Sécurité plus général.
- Concernant les tâches assumées par le police zonale, ce plan est donc une série de directives qui doit guider le responsable de la sécurité (Bourgmestre(s)), toute décision s'écartant de ce canevas devant être justifiée.

## 4. Quels sont les éléments importants à faire ressortir de la structure d'ensemble liée au plan zonal de sécurité ?

Il y a une distinction à faire entre ce qui se réfère à la politique policière et ce qui a trait à la gestion policière tant du point de vue de la nature des propos que des horizons temporels. On peut mentionner l'influence des législatures, le flou des périodes administratives, l'astreinte du cycle annuel, la force contraignante des lois (plans nationaux de sécurité, plans zonaux de sécurité qui abordent les questions de consignes en matière de gestion de la sécurité) par rapport au Plan Fédéral de Sécurité qui est plus une note d'intention gouvernementale en matière de sécurité (approche intégrale de la problématique qui prévoit les passerelles communautaires et régionales en terme de responsabilité politique, qui réfléchit sur le concept même de sécurité mais qui passe outre les aspects structurels, organisationnels voire même déontologiques – imposer une vue à une composante indépendante de l'autorité en matière de police – le pouvoir (pluri) communal).

Face à la situation de cette double articulation (gestion / politique, global / local), il faut souligner trois éléments incontournables.

- A tous les niveaux de gestion (autorités de tutelle, responsables délégués, organes de contrôle, opérateurs), il faut instaurer la concertation comme mode de fonctionnement ordinaire.

- La super-structure devra aussi se doter d'éléments facilitateurs permanents permettant à l'ensemble des rouages de jouer réellement leur rôle (steunteam, dir-co, dirju, …).

- Dans le même ordre d'idées, il faut s'accorder sur la mise sur pied d'un timing général décliné en agendas réalistes qui tiennent compte des impératifs de chacun des partenaires œuvrant dans le champs sécuritaire.

Devant cette problématique, il faut aussi souligner l'importance de la démonstration tant comme mode de résolution de conflits que comme garant des principes démocratiques. Argumenter les décisions que l'on prend renvoie d'un côté à la notion du devoir de rendre compte, de l'autre à la nécessité de dégager une solution consensuelle à partir d'un processus de concertation. On se trouve au niveau de la gestion (rationnelle) et non au niveau d'orientation générale. Il y va de la responsabilité de chacun.

## 5. Pour un plan zonal de sécurité, quels sont les éléments importants à faire ressortir d'une structure particulière au niveau local ?

La dimension locale de la politique de sécurité est très peu abordée dans le vade-mecum, ce n'est pas pour cela qu'elle est négligeable en tant qu'influence sur la structure générale présidant les plans zonaux de sécurité. La raison en est la provenance (nationale) du vade-mecum ; celui-ci se focalise sur les aspects fédérateurs, génériques, il est évident que le plan zonal de sécurité doit appartenir au niveau local, on doit y retrouver les explications de le politique locale (les particularités) ainsi que l'expression des autorités politiques. Pour les pouvoirs locaux, c'est même à considérer comme un droit (et donc un devoir). Dans la pratique, celui-ci n'est pas vraiment utilisé. La difficulté (politique) de faire ressortir l'aspect policier d'une note d'intention se retrouve aussi au niveau local.

De nouveau, il faut préconiser la clarification des rôles (quitte à se donner plusieurs casquettes différentes, quitte à responsabiliser les véritables autorités), ensuite la concertation entre les intervenants identifiés à chaque niveau de gestion et enfin les délais nécessaires à chacun pour mener à temps ses obligations.

## 6. A qui s'adresse le vade-mecum ?

Comme nous l'avons vu, il y a dans cette police intégrée à deux niveaux plusieurs degrés de pouvoir, plusieurs types de responsabilité, plusieurs fonctions à exécuter. Un manuel traitant de cet ensemble doit soit viser le mandataire et aborder de façon générale la politique policière locale en englobant de façon large les différentes parties intervenant dans le processus ; soit viser les différents opérateurs et être, lui-même, un ensemble de préceptes ciblés et pratiques.

Pour surmonter cet écueil, le vade-mecum comporte des parties très distinctes. Le responsable est la personne - cible de ce guide ; nous avons vu qu'elle se décline en mandataire, autorité déléguée ou encore fonction précise à remplir. Le vade-mecum incorpore cette dimension à savoir la nécessité de s'organiser, d'intégrer les différentes composantes de la gestion policière dans un plan. Il y a aussi un certain souci d'exhaustivité ; s'il est vrai que chaque partie du vade-mecum s'adresse plus particulièrement à un profil de personnes, il est un fait qu'il est toujours bon de comprendre où l'on intervient dans le processus d'ensemble et

comment “ l’autre ” peut se comporter pour exécuter sa tâche. On fait partie d’un tout et le vade-mecum doit être un cadre, un document de référence pour se situer et appréhender le système dans sa complexité. Il y a donc une lecture parfois active, parfois passive du vade-mecum.

## 7. Quels sont les points critiques / sensibles du vade-mecum en terme de contenu ?

Envisageons, tout d’abord, la première partie qui a trait à l’esprit de la réforme et à l’explication des orientations policières faites dans notre pays (décentralisation, proximité du terrain, priorités, …). Si, dans l’absolu, ces principes sont clairs et incontournables puisque la provenance est démocratique (la préoccupation est le citoyen), des problèmes peuvent survenir dans la pratique lorsque les gestionnaires locaux doivent conjuguer les impératifs nationaux avec les options locales (divergence dans les priorités, affectation de capacité, réquisition fédérale, …).

Si ces difficultés ne transparaissent pas du vade-mecum, il y a des éléments qui doivent permettre de surmonter ce genre de dilemme.

Rappelons en premier lieu que l’objectif du vade-mecum est de concrétiser le plan national de sécurité par le plan zonal de sécurité, c’est donc un angle de vue particulier qui se caractérise par un esprit optimiste et constructiviste.

En guise de réponse, on peut mentionner la présence, en filigrane, du principe d’obédience qu’il convient peut-être de mettre un peu plus en avant. La notion de loyauté fédérale est en effet centrale pour assurer une certaine cohésion dans un paysage policier où il est possible de développer sa propre politique policière au niveau local (à partir du moment où celle-ci est justifiée). Par ailleurs, il faut aussi mentionner que la notion de support occasionnel entre zones dans un réel esprit de collaboration n’est pas mise suffisamment en exergue.

Le second élément est beaucoup plus pragmatique, il s’agit de nouveau du timing. Les délais qui sont mentionnés dans le vade-mecum doivent permettre aux différents acteurs d’accepter les contraintes des autres niveaux de pouvoir, il faut donc insister sur une mise en œuvre et un respect pointus des agendas communs. De cette manière on peut réaliser les travaux d’approbation de façon sérieuse car on travaille en connaissance de cause (encore faut-il que

les tâches de validation se fassent véritablement, que cela ne soit pas une simple boîte aux lettres).

Les deux principaux revers sont, d'une part, le fait que le local travaille en aveugle lors de la préparation de sa gestion policière (les priorités fédérales arrivant en cours d'élaboration) ; d'autre part, il n'y a pas de place pour la négociation comme mécanisme de rattrapage lorsqu'une divergence de vue apparaît.

Un point sensible est aussi le paradoxe né du cycle de gestion qui tend à montrer une dynamique en provenance du local avec les effets positifs du feed-back évaluatif sur la construction de la future politique locale. Pour l'instant, ce sont le Plan Fédéral de Sécurité et le plan national de sécurité qui apparaissent dans la pratique comme les réalisations qui guident cette dynamique.

Il y a deux choses à mentionner. Tout d'abord, le cycle annuel force un peu les choses, trop d'éléments se superposent et obligent parfois les gestionnaires locaux à décaler leur décision (jusqu'à 2 ans); ensuite, il y a le problème de lancement du processus de la rédaction des plans par rapport à un rythme de croisière à atteindre. Il y a de gros efforts à fournir au début pour se mettre dans la dynamique et enfin inverser la tendance (*in fine*, cela doit être le local qui nourrit la réflexion policière nationale et non le contraire).

## 8. Quel est l'horizon de gestion sous-jacent à ce vade-mecum ?

Si on devait donner une perspective à ce document, on pourrait dire que l'on travaille ici à moyen terme ; cela est dû à l'approche consensuelle qui a été privilégiée dans la rédaction de ce manuel. Paradoxalement, en ce qui concerne la problématique de sécurité, on assiste aujourd'hui à une préoccupation 'court terme' au niveau fédéral où l'impulsion vient du gouvernement qui édicte ses priorités sur une base annuelle. Ce flux se décline par la suite au sein des Ministères concernés par le plan national de sécurité. Au niveau local, la question de la gestion de la sécurité est souvent abordée sur un horizon d'une législature (6 ans). Au sein des communes, les grandes planifications politiques se prennent souvent sur du long terme (investissement, budget, …).

Le plan zonal de sécurité doit intégrer les deux dimensions, il doit se trouver au confluent des deux flux (directives stratégiques du fédéral et impératifs locaux à respecter). Par rapport à

ces considérations, le vade-mecum propose d'adopter un attitude de compromis ; la philosophie de la réforme est de tenir compte des particularités locales dans un plan tandis que le propre d'une refonte complète du système policier est de provenir des instances nationales et donc d'avoir des consignes fédérales. Pour l'instant, il est vrai que le local doit encore trouver son rythme pour arriver à embrayer au niveau de la préparation de la gestion policière.

Il faut aussi faire attention à l'effectivité des préceptes énoncés dans le vade-mecum, il y a encore trop d'incertitudes pour commencer réellement à appliquer les mesures de gestion préconisées (locales et globales). L'articulation action - gestion ne peut pas encore être complètement envisagée car on est encore aux prémisses de la réorganisation policière. Il ne faut pas s'attendre à avoir directement des réalisations concrètes qui viennent du processus de gestion du plan zonal de sécurité ; ce dernier ne doit pas absolument veiller à traduire immédiatement toute les dimensions d'une politique policière bien réfléchie, cela doit se construire pas à pas.

## 9. Comment le vade-mecum appréhende-t-il la variabilité de situation que l'on retrouve sur le terrain ?

Au niveau de la mise en œuvre effective des préceptes du vade-mecum, il apparaît évident que certaines zones possèdent la capacité et l'expertise nécessaires pour mener à bien les principes de gestion. Il est même probable que le guide soit un rappel de considérations déjà intégrées dans le fonctionnement habituel de ces corps. Pour les autres, il ne sera pas aisé d'implémenter les conseils du vade-mecum.

Par rapport à cet état de fait, c'est la conscientisation des différents acteurs intervenant dans l'exercice du pouvoir lié à la sécurité qui est importante. On aborde ici la notion de responsabilité et/ou de responsabilisation des autorités compétentes ; la prise en compte des limites intrinsèques en terme de potentiel de réalisation et des contraintes internes en ce qui concerne la mise en œuvre d'un système d'évaluation performant sont cruciales. Il convient de faire un état des lieux précis de sa capacité à gérer la problématique locale de sécurité dans son ensemble (*a contrario*, il faut identifier les aides extérieures nécessaires à la construction d'une politique policière). A cet égard, c'est vers le dir-co qu'il faudra probablement se tourner; c'est lui qui peut centraliser l'offre de service du reste de l'appareil policier ; c'est lui

qui doit être l'interlocuteur privilégié pour tout ce qui touche aux apports externes que le système peut fournir à une zone démunie. Il faut insister de nouveau sur le fait que l'initiative doit venir du gestionnaire de la zone (avec l'aval des autorités compétentes), que le dir-co n'a pas à s'immiscer de force dans la gestion de la politique locale, il est là en support, il n'a aucune prérogative en la matière.

La réforme insiste sur la logique de partenariat tant au niveau de la concertation pour ce qui est de l'exercice du pouvoir et des compétences déléguées que pour ce qui est de l'approche fonctionnelle entre les services plus centralisés et les opérateurs. Ceci implique implicitement qu'on laisse souvent des marges de manœuvres, que l'on admette des latitudes de fonctionnement, que l'on reconnaisse la nécessité de s'adapter, d'évoluer en fonction des situations rencontrées. Par rapport à cette articulation fragile entre la cohésion nationale et le propre du local, on peut préciser que seul un réel jeu politique en matière policière permet d'assurer un garde-fou évitant les dérives d'une disparité de service trop importante, d'une instauration d'une police trop particulière. Il est à noter que ces garanties démocratiques se font au détriment d'une certaine efficacité de gestion. La concertation comme mode opératoire crée parfois un chevauchement de responsabilité, surtout au niveau pluricommunal ; il y a donc des décisions qui peuvent se prendre au-delà des compétences intrinsèques de chacun des membres pris individuellement.

Une autre clé pour garantir une certaine harmonie se trouve dans le travail d'approbation de l'autorité de tutelle ; il y a là un gros travail de développement des modalités d'exécution pour que cette phase puisse être valorisée et soit utile à l'ensemble du système policier. Par contre, au niveau zonal, il semble que le mode de fonctionnement reste lié à l'approche consensuelle, un blocage est théoriquement possible lorsqu'il y a, par exemple, une forte opposition entre deux communes. Un gestionnaire doit pouvoir tenir compte de ce paramètre et veiller à anticiper au maximum l'apparition d'incompatibilités entre pouvoirs locaux.

## 10. Quelles sont les modalités d'exécution des différentes phases du plan zonal de sécurité ?

La préparation du plan est la responsabilité du chef de corps. Etant donné l'importance stratégique de cette phase, le phénomène de délégation ne peut s'opérer que pour les tâches périphériques aux décisions ; le scanning et l'apport analytique ne peuvent se faire par une

autre personne que dans la mesure où la capacité d'interprétation et de décision reste toute entière dans les mains du chef du corps. Ce dernier doit pouvoir argumenter en connaissance de cause chacune de ses prévisions lorsqu'il discute avec le(s) chef(s) de la police.

En ce qui concerne les aides extérieures, des intermédiaires seront chargés de répertorier les différents acteurs qui peuvent apporter un plus en terme de chiffres bruts et d'expertises précises. Cela va être appelé à fonctionner réellement lorsque le système sera en place, qu'un vocabulaire commun aura été diffusé (le classement des indicateurs, …). A cela, il faut ajouter l'importance d'une formation managériale des chefs de corps si on veut qu'ils réalisent effectivement leur fonction de gestionnaire. Il faut qu'ils développent et entretiennent une méthode de travail rigoureuse ainsi qu'une capacité d'expertise.

Il faut vraiment veiller à ne pas isoler les acteurs locaux car en matière de gestion policière les transferts de connaissance ne peuvent se faire à ce niveau. Il faut pouvoir regrouper les chefs de corps pour qu'ils puissent aborder les problèmes qu'ils rencontrent dans leur mise en œuvre de politique policière.

Au niveau des impulsions fédérales en terme de soutien, il faut rappeler, eut égard à la philosophie de la réforme, que l'on ne peut agir qu'en terme de suggestion de travail, de proposition de gestion. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que tout système est évolutif, qu'une super-structure d'appui policier suivra un processus qui lui est propre, que des nouvelles modalités d'aide et de suivi vont probablement apparaître. Cette aide porte surtout sur les aspects objectifs, quantifiables de la problématique de sécurité, sur tout ce qui peut être instrumentalisé.

Pour le sentiment subjectif d'insécurité, outre la complexité de l'évaluer, il faut fortement contextualiser l'analyse ; ce travail ne peut être fait que par le niveau local.

Enfin, en ce qui concerne l'analyse de la performance de l'organisation à proprement parler, il faut privilégier une approche simple de l'évaluation ; s'il ne faut pas hésiter à faire appel à des externes, il faut veiller à clarifier la situation et offrir un cadre d'analyse facilement compréhensible pour un service général ou une autre zone.

En quelques mots, le guide sur les indicateurs fera la distinction entre ceux qui traitent de la concordance avec des objectifs, de la performance de l'activité policière et, enfin, des effets sur la réalité.

## 11. Quels moyens sont à la disposition du chef de corps pour préparer son plan?

Pour l'instant, il est surtout possible de récupérer de manière éparse des méthodologies de travail que ce soit au niveau global ou dans des zones voisines. Il est évident que posséder un seul système de base est un des objectifs opérationnels de la réforme. Etant donné la caractéristique décentralisée de la nouvelle structure, l'harmonisation des vues en terme de préparatifs de plan doit provenir du local ; le fédéral ne peut que sensibiliser les acteurs sur l'importance d'une démarche fondée sur des principes communs et insister sur le fait qu'il doit y avoir un véritable intérêt à appliquer quelques méthodes standard. Une grande difficulté consiste à entamer le processus, à initier une démarche zonale de prévision des actions locales.

Il ne faut pas hésiter à considérer le premier plan zonal de sécurité comme une année test. L'important est de faire l'exercice jusqu'au bout, de surmonter les incertitudes liées au fait que l'on ne dispose pas encore des instruments permettant de mener à bien la préparation d'un plan. On doit encore intégrer les systèmes d'information, spécifier les liens fonctionnels entre les différentes parties de l'appareil policier ; bref, il manque une infrastructure claire pour poser les premiers actes de gestion. Il est logique que l'existence d'outils de gestion soit conditionnée par l'existence d'une structure claire et établie. Il faut se forcer à réaliser un nulmeeting, même s'il n'est pas parfait, pour espérer dégager un intérêt spécifique à cette démarche préparatoire. La présence en local ou au fédéral, par exemple, d'analystes – spécialistes dans des centres d'études est un facteur critique de succès. Pour l'instant, il y a un grand vide structurel ; cela doit évoluer. Il faut aussi que le Bourgmestre puisse d'initiative engager des moyens spécifiques pour aider au travail de préparation du chef de corps (technostructure), c'est encore peu développé. Pour terminer, il faut dire que personne ne peut se projeter à la place de la police zonale; le cœur du travail se trouve au niveau du chef de corps. Dans cette phase, c'est sa responsabilité qui est engagée. Malheureusement, cette tâche est souvent perçue comme un devoir en raison de la faible utilité qu'il y a pour l'instant à suivre un canevas précis dans la réflexion préalable à la constitution d'un plan.

## 12. Lorsque l'on définit les plans zonaux de sécurité, qui doit intervenir et comment ?

Si c'est le Conseil Zonal de sécurité qui est, *in fine*, le concepteur du plan zonal de sécurité, le travail de ses membres est plus celui de promoteurs. Ils doivent disposer de l'ensemble des éléments policiers prévus dans le plan (préparé et présenté par le chef de corps) et les intégrer à d'autres préoccupations liées, par exemple, à la vie communale, au travail des tribunaux ou encore à l'affectation de budgets. L'analyse n'est donc pas purement stratégique, elle inclut une somme de considérations de natures différentes (politique, socioculturelle, …) ; ce n'est pas un pur raisonnement de gestion. Le travail consiste à faire ressortir les préoccupations générales qui touchent le fonctionnement policier local. On peut dire que les autorités zonales mettent du 'relief' sur la 'superficie' de la problématique de la sécurité. Elles mettent en évidence des priorités, des objectifs par rapport à la présentation générale des différents éléments intervenants au niveau de la police locale.

Le contrôle par l'approbation ministérielle est relativement théorique pour l'instant. La seule force contraignante réellement identifiable provient de l'octroi de budgets en fonction de la réponse des plans zonaux de sécurité à certaines directives. Il y a vraiment un manque de service (dans tous les sens du terme) au sein de l'administration fédérale. Le fait que l'aval national soit relativement fictif n'a pas seulement un impact direct sur la cohérence des politiques locales mais aussi (et surtout) sur la motivation des parties prenantes à la réalisation du plan zonal de sécurité. Il est en effet décourageant de suivre (ou de s'écarter) d'une procédure relativement lourde et de ne voir aucun effet tangible au bout du processus. L'astreinte causée par le timing annuel est aussi une des raisons qui tendent à montrer une certaine ineffectivité du processus de validation supralocale.

La façon de faire en terme de détermination finale du plan zonal de sécurité reste vraisemblablement encore à préciser dans ses modalités effectives. Il est important de retrouver les principes de base édictés dans le vade-mecum (utilisation d'indicateurs fiables,…); c'est probablement à nouveau le chef de corps qui semble être l'acteur prédominant pour constituer un plan qui répond aux diverses attentes. C'est pourtant le Conseil Zonal de Sécurité qui est l'acteur central dans cette phase du processus. Une piste pour intégrer les différentes préoccupations est peut-être de prévoir des mesures d'accompagnement, des endroits où l'on peut formuler des conseils. *In fine*, il ressort que

cette étape du processus de gestion de la sécurité policière relève fortement du politique. Tant au niveau local qu'au niveau fédéral, il s'agit de décisions qui ont toujours une part d'imprévisible ; les façons de faire différeront toujours d'un endroit à l'autre. Au niveau ministériel, on peut néanmoins s'attendre à une clarification, voire une formalisation de la procédure de validation.

## 13. Lorsque le plan est entériné quelles sont les modalités d'exécution importantes ?

La première chose qu'il faut assurer est le suivi des dispositions édictées dans le plan zonal de sécurité. Cela se fait sous l'égide du chef de corps qui a, dans son mandat, le devoir de rendre compte aux différentes autorités de la manière dont est exécutée la politique locale de sécurité. Cette activité est en fait l'élément fondateur du système. Sans suivi organisé, le travail préalable de préparation est fortement dévalorisé ; tandis que l'évaluation finale ne va pas coller avec la réalité. Le suivi (pas spécialement permanent) est vraiment la pierre angulaire du système de gestion de l'activité policière, la clé de voûte, cela se réfère au principe d'accountability c'est-à-dire la préoccupation bien légitime des citoyens de savoir ce qui est réellement entrepris par rapport à la problématique de sécurité. Il faut donc se doter d'un système qui, régulièrement, permette au gestionnaire de se rendre compte de façon claire et fiable de la situation policière. Il doit être capable de faire un état des lieux succinct en matière de sécurité.

Le suivi policier est un point très sensible mais primordial. Si le chef de corps doit le faire, il semble acquis que cette sous-phase puisse être menée comme le gestionnaire l'entend. Ce travail nécessite inévitablement une série de choix, il faut donc accorder une grande liberté dans la manière dont on va prendre le pouls du système policier local. C'est le point dans le processus où il faut prendre des initiatives, où il faut sentir ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas. On peut juste mentionner l'importance de la rigueur et de la transparence, des principes de continuité de gestion et de comparabilité. Ce n'est pas l'élément de gestion le plus visible mais cela doit être le plus solide (fondement de la politique).

Une fois le système de suivi mis en place, on peut envisager une procédure d'évaluation du travail policier. L'idée est de poser un regard critique sur ce qui a été entrepris et observé lors d'une période de temps déterminée pour pouvoir relancer un nouveau cycle de gestion en

connaissance de cause. Il est donc fondamental de marquer le coup à intervalle régulier pour réorienter ou redynamiser la politique policière.

Autant il est préférable de mener une démarche de suivi en interne, autant une évaluation bilantaire doit être le moment où l'on peut faire intervenir des apports extérieurs. C'est une des rares occasions pour la police zonale de s'ouvrir à des remarques d'acteurs locaux, d'incorporer des conseils de spécialistes en matière de gestion, de remplir son devoir d'information auprès du public. Pour assurer l'utilité de la procédure, il est souvent nécessaire de décliner l'évaluation en fonction d'objectifs de nature différente. Sur base d'un même suivi, on peut imaginer d'une part une évaluation de type bilantaire qui est une synthèse administrative à l'attention des autorités de tutelles, cela doit être une base de discussion pour les politiques à venir ; d'autre part, une évaluation de gestion qui regroupe l'interprétation des indicateurs critiques au bon fonctionnement de la police, ce document reste alors confidentiel et, enfin, une évaluation de conformité par rapport aux engagements pris par la police zonale qu'il est bon de diffuser auprès de la population concernée.

A ce moment, il faut arriver à gérer en peu de temps une collaboration large d'un ensemble de partenaires aux profils et apports différents. Il faut faire une intégration des compétences de gestion dont on peut disposer pour estimer la valeur des actions entreprises. Deux choses sont à mettre en évidence. D'un côté, il est fondamental que le chef de corps garde la maîtrise du processus, qu'il puisse y donner les impulsions qu'il juge utile pour sa police. Si cela n'est pas assuré, on court le risque de faire une évaluation superficielle, d'apparat ; il faut que le gestionnaire puisse retirer quelque chose de l'évaluation autrement il n'y a pas d'intérêt pour une réelle collaboration. La tentation existe de ne pas montrer des éléments délicats, voire d'en cacher ! D'un autre côté, à défaut d'une transparence totale des résultats de l'évaluation (mise en évidence de points délicats), il faut assurer une transparence de fonctionnement c'est-à-dire savoir qui fait quoi et pourquoi. Chacun des acteurs prenant part au processus doit être garant d'une partie du système d'évaluation. Il est aussi souhaitable que les intervenants se retrouvent dans une structure plus ou moins permanente, plus ou moins officielle ; il en va de la pérennité de la procédure d'évaluation. Le niveau fédéral a un rôle à jouer à ce niveau (d'avantage pour organiser l'ensemble que pour intervenir directement, problème de neutralité).

## 14. Le rôle du dir-co ?

Pour l'instant, la loi est évasive sur le sujet. On peut juste dire que son rôle est loin d'être défini. Si l'élément central sera les attributions confiées à ce poste, on peut déjà mettre en évidence quelques responsabilités qui seront probablement exercées par le dir-co. D'un côté, c'est un porte-parole de l'administration centrale. De par sa situation, il doit pouvoir expliquer les orientations générales en matière policière, responsabiliser les acteurs locaux quant à leurs missions. De l'autre, c'est un observateur privilégié du travail local. A sa place, il doit pouvoir comprendre les fonctionnements particuliers des polices zonales et apporter son expertise à différents endroits de l'appareil policier.

C'est le dir-co lui-même qui va être amené à créer sa fonction, elle sera différente d'un arrondissement à un autre. Il doit être capable de se donner un rôle pour être utile dans le système policier. A cet égard, il faut dire que lui aussi aura le devoir de rendre compte à l'administration. On peut imaginer que des résultats soient évalués en fonction des objectifs ou de la situation.

## 15. Comment gérer le timing préconisé ?

On a déjà évoqué le fait que le local et le fédéral sont censés travailler en double aveugle lors de la préparation de leur plan ; que, pour l'instant, l'élaboration des plans généraux est en cours alors que les locaux se mettent à peine en place ou sont réalisés à travers d'autres modalités ; qu'un retard, un blocage ou la contrainte du cycle fédéral impose parfois de décaler voire de postposer une décision locale importante.

Dans la pratique, on parle souvent, dans les budgets communaux, d'une enveloppe accordée à la police en fonction d'un projet global proposé par le chef de corps. Si cela existe, il est parfois intéressant d'user d'une faculté de réaffectation de montants d'un poste vers un autre au sein de ce compte. Opérer ce type de glissement financier d'un poste vers un autre implique que le chef de la police offre une certaine latitude de gestion. En contrepartie, ce dernier peut demander au chef de corps de lui faire différents projets de plan, sorte de scénarios probables. Il est aussi intéressant de faire de concert des prévisions d'investissement sur 6 ans, durée d'une législature pour un Bourgmestre. Une distinction doit être faite entre un budget récurrent incompressible (décision irrévocable, priorité indiscutable, …) et un

investissement extraordinaire qui peut varier d'une année à une autre. Au niveau fédéral, il faut rappeler que les données du SGAP sont disponibles en avril.

La première chose à dire est que le cycle va être amené à se stabiliser dans le temps. Il semble évident que les problèmes risquent de se poser surtout lors de la première mouture. Si il y a des réelles incompatibilités, il faut faire un effort d'abstraction ; il ne faut pas oublier que ce n'est qu'un plan prévisionnel, il ne faut donc pas hésiter à mentionner des contraintes externes à la police zonale et à proposer que les actions entreprises puissent bénéficier lors de la première année d'une marge de manœuvre plus importante. Dans ce genre de cas, il faut aussi admettre qu'étant donné que le plan fixe un horizon de travail, ce n'est pas par rapport à lui que l'on va pouvoir réagir. Cela ne peut être un outil de gestion qu'à partir du moment où il y a déjà une année écoulée. A partir de ce moment seulement, on peut reprendre le plan et l'adapter, avant c'est une sorte de nulmeeting. Pour vous aider, il est bon de distinguer théoriquement au début mais de manière très concrète par la suite, les année x-1, x et x+1 pour se représenter l'articulation que peut avoir, dans le temps, ce processus. Cela doit devenir une dynamique initiée par le local, pour le local en tenant compte des orientations préconisées au niveau fédéral. C'est la notion de feed-back dans un cycle de gestion. On peut aussi dire qu'il faut parfois sortir du cycle annuel ou, au contraire, décliner une politique sur cet horizon pour rentrer dans le cadre national.

## 16. Quels vont être les évolutions en termes de moyens disponibles ?

La première chose à souligner est le fait que la réforme des polices est aussi née d'un soucis très pragmatique de rationalisation de la structure policière. Un des résultats attendus de cette nouvelle organisation policière est une plus grande valorisation des effectifs en terme d'utilité directe sur le terrain (police de proximité, suppression de doubles emplois,…). Toute chose étant égale par ailleurs, il devra être possible, *in fine*, de prester un meilleur service au citoyen. Ce raisonnement est rendu possible si on considère la taille des effectifs policiers comme inchangée. Dans cette mesure, cet effet 'quantité' peut augmenter la qualité de la prestation policière. Si on arrive à faire la même chose en employant moins de capacité, outre l'amélioration du travail de terrain, il est fondamental que chaque décideur privilégie à son niveau la création de postes organisationnels, dégage des moyens pour s'assurer les services de véritable manager de l'activité policière. Il faut bien se rendre compte que le nouveau fonctionnement policier est une petite révolution en terme de gestion de la problématique de

sécurité. Il revient au niveau local de garantir l'ordre public tant par des mesures directes liées au travail policier que par la création de structures particulières de soutien des activités de terrain, de valorisation des initiatives prises, d'uniformisation des pratiques, de gestion de projet, de diffusion d'informations, de communication entre départements et ainsi de suite. Cette réflexion doit aussi être menée au niveau fédéral.

En deuxième lieu, il ne faut pas confondre autonomie de fonctionnement avec un isolement unilatéral. La réforme ne connaîtra un succès qu'à partir du moment où se développeront des liens de collaboration à tous niveaux (intra-zone, inter-zone, local-fédéral, civil-policier. …). Il ne doit pas y avoir de concurrence dans le domaine de la sécurité. Il faut veiller à valoriser l'ensemble des savoir-faire en engageant d'une manière ou d'une autre les acteurs compétents dans le processus de gestion policière (approche fonctionnelle). Il faut accumuler les expertises en déléguant des responsabilités précises à différents intervenants et ce, dans une structure habituelle de fonctionnement.

La première étape dans cette dynamique est d'optimiser l'utilisation des moyens existants. Pour cela, il faut mettre l'accent sur la circulation de l'information organisationnelle (qui fait quoi et comment), sur la recherche des know-how au sein des effectifs actuels et enfin sur la mise en place d'une cellule ou d'un centre de collecte des renseignements critiques pour un fonctionnement performant de l'appareil policier dans son ensemble et du corps de police en particulier. Dans cette logique, il faut de nouveau insister sur le rôle central que joue le chef de corps, c'est autour de lui que doit se créer cette organisation.

Grâce à leur vue d'ensemble, les organes fédéraux doivent jouer le rôle de facilitateur qui propose des services, offre un appui policier externe à la zone, conseille au niveau des autres apports nécessaires (connaissance des options de gestion prises dans d'autres zones, par exemple). Concrètement, on pense particulièrement à la formation, aux incitants budgétaires pour initier une bonne démarche de gestion et favoriser la naissance d'impulsions zonales utiles au dispositif policier.

## 17. Ce vade-mecum est-il un manuel pratique ou un ensemble de considérations générales?

A la lecture du document, fallait-il se limiter à une présentation globale de principes de gestion ou, au contraire proposer une marche à suivre précise pour la réalisation et l'implémentation d'un plan zonal de sécurité ? Il y avait une tentation de faire, au départ, un guide descriptif sur les bonnes pratiques de gestion. Il y a toujours une utilité à diffuser largement les orientations de groupes de travail composés d'experts venant d'horizons différents. En contrepartie, il faut mentionner qu'il y a toujours des difficultés de formalisation de ce genre de préceptes dans un manuel, surtout si on désire qu'il reste abordable à tous. De plus, dans une réforme, il faut se donner le temps ; cela doit être facilement assimilable pour un ensemble d'acteurs qui ont d'importants changements dans leurs attributions ou responsabilités déléguées.

Un vade-mecum, seul, ne peut remplir le besoin d'harmonisation et d'amélioration des pratiques de gestion policière, ce n'est qu'une étape, celle de la sensibilisation générale. La formation, la création de cellules de valorisation ou encore une culture de corps sont d'autres outils pour mener à bien la mission d'une politique de sécurité performante.

Un autre paradoxe est qu'une approche méthodologique poussée est très utile pour les zones peu enclines à mettre sur pied un réel dispositif de gestion ; ce sont souvent elles qui sont aussi rétives au changement, à l'imposition d'un carcan de fonctionnement. Il faut veiller à rendre acceptables les grandes orientations en offrant un guide digeste aux responsables locaux un peu réfractaires.

Nous sommes au début d'un long processus évolutif, pour que cela marche, il faut y aller pas à pas. D'autres initiatives pourront approfondir la question et aller, par exemple, vers la création d'outils standards (classement d'indicateurs,…). Il est aussi difficile de rédiger un vade-mecum générique à l'attention de mandataires locaux confrontés à des situations différentes dans un cadre qui détermine des marges de manœuvre (priorités zonales dûment justifiées). Il faut aussi insister sur le travail d'appropriation du vade-mecum par les responsables ; en fonction de l'usage qui en sera fait, on peut concevoir une suite, où l'on documentera les parties qui apparaissent utiles.

## 18. Dans le contexte de décentralisation de la fonction de police, n'est-on pas trop prudent dans les directives de gestion (seul un contrôle de gestion peut être effectué par le niveau central) ?

Par rapport à cet état de fait, il faut éviter de confondre deux choses. D'un côté, on peut dire que quelques soient les efforts entrepris, dans la nouvelle structure policière, il y aura toujours des manières de faire différentes ; c'est au fédéral d'en prendre conscience et de dégager des éléments récurrents, d'offrir des services aux zones pour valoriser au mieux les actions disparates. De l'autre, au niveau de l'infrastructure du fonctionnement policier, il y a là une nécessité de posséder des outils communs ; on pense particulièrement à la collecte de données mais aussi à la diffusion de principes généraux. On a affaire à deux dynamiques différentes, elles peuvent / doivent être complémentaires. Le vade-mecum s'inscrit dans la deuxième logique et se veut donc volontairement une base de réflexion à des initiatives propres (premier flux).

## 19. Quelques précisions sur les indicateurs

Outre la détermination des indicateurs, le travail consiste surtout à classer ces mesures par rapport à des types d'objectifs et en fonction de leur utilité intrinsèque. Certains choix seront faits pour proposer un ensemble relativement simple (mais pas simpliste) d'indicateurs. Une attention toute particulière sera accordée à la notion de comparabilité. De nouveau, cela reste un outil à la disposition de la zone. Après s'être mis d'accord sur les orientations et les tenants et aboutissants dans un vade-mecum (le vocabulaire de la réforme), on s'attache à donner une base informationnelle cohérente pour l'ensemble des processus de gestion mis en évidence (la grammaire de la réforme), cela doit être la première phase opérationnelle dans l'harmonisation de polices zonales. Si les principes généraux sont indiqués pour sensibiliser les acteurs locaux à la problématique, une méthodologie de mesure heureuse ne peut se faire que lorsque l'on a une certaine idée de la réalité à évaluer, des compétences disponibles au niveau local pour gérer le processus. A ce moment, il faut faire attention à ne pas faire un classement trop théorique d'indicateurs et donc inapplicable sur le terrain. Pour diffuser des conseils de mesure, il faut attendre des structures d'appui un programme de formation consistant.

## ANNEXE 5 : GUIDE D'ENTRETIEN

### A. Définition et objectifs du vade-mecum

Si l'on s'en réfère à son avant-propos, l'objectif du vade-mecum est d'« alimenter le contenu de la réforme des polices pour la pratique quotidienne », « de faciliter la mise en place des plans de sécurité et de leur offrir un fondement méthodologique ».

Il est un « manuel qui, lors de la rédaction des plans de sécurité, doit, d'une part, vous informer de la philosophie de ces plans et de leur mise en pratique concrète et, d'autre part, vous permettre de mener ces plans à bien sur des bases solides ». Il est un moyen pour que « dès le commencement de la réforme des polices, chaque regard aille dans la même direction ».

Pour éviter toute ambiguïté quant à la nature de ce document, les personnes présentes lors de notre réunion de travail le 14 juillet dernier nous ont aidés à bien saisir ce qu'est le vade-mecum et surtout ce qu'il n'est pas, autrement dit, les ambitions qu'il poursuit et a contrario, ce qui n'entre pas dans ses attributions:

- le vade-mecum est une initiative fédérale, à ce titre, il se concentre sur des **propos généraux** censés être communs aux différents corps de police. Voilà pourquoi il ne peut décrire dans le détail les outils et procédures nécessaires à l'implémentation des plans de sécurité. Cette démarche doit être entreprise par les zones elles-mêmes, au regard de leurs spécificités locales ;

- si des éléments comme la prédominance des préoccupations zonales ou l'importance de la politique locale n'occupent pas une place centrale dans l'argumentation des points du vade-mecum, cela ne signifie pas que ce dernier n'entre pas dans cette logique. Le vade-mecum offre surtout une manière de garantir une valorisation dans le temps des impulsions locales, il cherche à **éviter une gestion trop parcellaire** des problèmes de sécurité ;

- s'il ne s'attache pas à expliquer, de façon détaillée, à chaque responsable comment développer un plan qui lui est propre, il aide ce responsable à le faire dans le respect des conditions d'existence de la nouvelle structure policière à savoir une **politique spécifique** mais **qui n'oublie pas qu'agrégée, elle doit garder une pertinence** ;

- le responsable zonal ne doit pas abandonner une manière de faire bien développée, il doit juste veiller à l'intégrer dans la logique présentée. Cette tâche n'est rendue possible que si l'on se limite à présenter des **pratiques simples comme base de travail commune** à des zones qui se situent à des stades différents dans le processus d'implémentation des plans de sécurité ;

- en résumé, le vade-mecum ne propose pas une marche à suivre précise pour la réalisation et l'implémentation d'un plan zonal de sécurité. Il n'est pas non plus un guide descriptif des bonnes pratiques de gestion. Il n'est que la première étape, celle de la **sensibilisation générale**, il propose aux responsables locaux un guide « digeste » dont le but est de rendre acceptables, à leurs yeux, les grandes orientations en matière de politique policière. En fonction de l'usage qui en sera fait, **on peut concevoir une suite** qui documentera les parties qui apparaissent utiles.

- Est-ce bien ce qui ressort de la lecture du vade-mecum? Le vade-mecum décrit-il bien ce qu'il est censé être et les objectifs qu'il poursuit ? :
    - décrire la philosophie générale de la politique policière globale ? (voir partie 1 du vade-mecum) ;
    - aider à la mise en place des plans de sécurité ? ;
    - mettre l'accent sur la nécessité d'intégrer les initiatives locales dans les grandes orientations fédérales en proposant un « vocabulaire de gestion commun » ?
- Devrait-il être plus explicite quant à ces objectifs ?
- Remplit-il bien ses engagements (c'est-à-dire remplit-il les objectifs qu'il dit poursuivre) ?
    - décrit-il bien la philosophie générale de la politique policière globale ? (voir partie 1 du vade-mecum)
    - facilite-t-il réellement la mise en place des plans de sécurité ?
    - met-il l'accent sur (et vous convainc-il de) la nécessité d'intégrer les initiatives locales dans les grandes orientations fédérales ?
- Le vade-mecum est-il suffisamment ambitieux quand à sa nature et ses objectifs ? Devrait-il étendre ses objectifs ?

- Distingue-t-on bien les parties « contraignantes » (phases, …) des parties « indicatives » (mesures, …) ? En d'autres mots, identifie-t-on les éléments incontournables du vade-mecum ?

## B. Diffusion et Ciblage

Selon son avant-propos, le vade-mecum s'adresse à 2 groupes cibles : « d'une part la première partie conceptuelle s'adresse essentiellement aux instances concernées par la concertation politique tels que les bourgmestres, les magistrats de parquet, les chefs de police dirigeants… ; d'autre part la deuxième et la troisième partie – qui sont davantage de nature technico-méthodologique – s'adressent à ceux que concernent la préparation et l'appui à la politique : analystes stratégiques, travailleurs dans le cadre de la prévention, cellules d'état-major et d'appui politique… »

La remarque qui a été formulée à ce sujet, lors de notre réunion de travail du 14 juillet dernier est la suivante : s'il est vrai que chaque partie du vade-mecum s'adresse plus particulièrement à un profil de personne, il est un fait qu'il est toujours bon de comprendre où l'on intervient dans le processus d'ensemble et comment « l'autre » peut se comporter pour exécuter sa tâche. On fait partie d'un tout et le vade-mecum doit être un cadre, un document de référence pour se situer et appréhender le système dans sa complexité. Il y a donc une lecture parfois active, parfois passive du vade-mecum.

- A quelle(s) personnes, selon vous, s'adresse le vade-mecum ?
- Le vade-mecum et le message qu'il fait passer devraient-ils être adaptés en fonction des différentes personnes auxquelles ils s'adressent ? De quelle manière ?
- Quelle(s) partie(s) faut-il préciser et de quelle manière (en y ajoutant quoi) en fonction des personnes à qui elle(s) s'adresse(nt) ?
- Quel type de document explicatif devrait, selon-vous, accompagner l'envoi du vade-mecum pour que celui-ci parvienne aux personnes concernées dans de bonnes conditions (c'est-à-dire pour qu'il en soit fait le meilleur usage) ?

## C. Acteurs et responsabilités

Le tableau suivant reprend les différentes phases relatives à la préparation, l'exécution et l'évaluation du plan zonal de sécurité.

| ***Phases*** | ***Acteur(s)*** |
|---|---|
| Préparation | *Chef de zone ou de corps* |
| Discussion et rédaction du projet de plan zonal de sécurité | *Conseil zonal de sécurité* |
| Soumission et approbation des parties du plan zonal de sécurité relevant de la compétence du conseil communal / de police | *Conseil communal / de police* |
| Approbation du plan zonal de sécurité (dans les 2 mois après réception) | Bourgmestres et procureur du Roi |
| Pas d'approbation → soumission d'une nouvelle version:<br>Approbation du plan zonal de sécurité (dans un mois après réception) | *Ministres de l'Intérieur et de la Justice* |
| Information sur le plan de sécurité zonal approuvé | *Conseil communal* |
| Exécution du plan zonal de sécurité | *Chef zonal de la police locale* |
| Evaluation de l'exécution du plan zonal de sécurité | *Conseil zonal de sécurité* |

- Les responsabilités vous paraissent-elles claires ?
- Voyez-vous apparaître des problèmes ?

## D. La structure d'appui

### 1. Articulation fédéral-local

La loi prévoit à ce sujet que le conseil zonal de sécurité dont les missions sont la discussion et la préparation du plan zonal de sécurité, la promotion de la coordination optimale de l'exécution des missions de police administrative et judiciaire et l'évaluation de l'exécution du plan zonal de sécurité ; soit constitué des bourgmestres, du procureur du Roi, de chef de la police locale et du directeur coordinateur administratif de la police fédérale ou son délégué. (art. 35 LPI)

Elle précise également que le plan zonal de sécurité est préparé en tenant compte du plan national de sécurité (art. 37, § 1 LPI). Le plan zonal de sécurité est soumis pour approbation aux ministres de l'intérieur et de la Justice (art. 37, § 3 LPI).

Ainsi, il revient au directeur coordinateur ou à son délégué de veiller à ce que le plan zonal tienne compte des prérogatives fédérales lors de sa préparation. L'ultime vérification revenant aux ministres lors de l'approbation du plan.

Le vade-mecum quant à lui rappelle qu'il revient au « directeur coordinateur administratif de la police fédérale, dans le cadre de la concertation au sein du conseil zonal de sécurité, d'informer les autres membres sur la teneur du plan national de sécurité » (p. 32 vade-mecum). De même, il souligne que « le plan zonal de sécurité est soumis pour approbation aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice pour qu'ils veillent à la cohérence entre la politique policière au niveau local et la politique policière au niveau fédéral » (p. 34 vade-mecum).

Cependant, les remarques émises lors de notre journée de travail du 14 juillet nous ouvrent les yeux quant à l'effectivité réelle de cet aval politique. Le contrôle par l'approbation ministérielle est relativement théorique pour l'instant. La seule force contraignante réellement identifiable provient de l'octroi de budgets en fonction de la réponse des plans zonaux de sécurité à certaines directives. Le fait que l'aval national soit relativement peu contraignant n'a pas seulement un impact direct sur la cohérence des politiques locales mais aussi (et surtout) sur la motivation des parties prenantes à la réalisation du plan zonal de sécurité. Il est

en effet décourageant de suivre (ou de s'écarter) d'une procédure relativement lourde et de ne voir aucun effet tangible au bout du processus.

- Par le biais de quel interlocuteur peut-on s'assurer de l'intégration justifiée des grandes lignes de force fédérales dans les considérations locales ?

    - Y a-t-il un réel vide à combler à ce niveau ?
    - De quelle manière le remplissez-vous ?
    - Que préconisez-vous comme mesures d'accompagnement ?

## 2. Support à la démarche

Pour la phase d'analyse, c'est-à-dire la base du plan de sécurité, le travail est confié à des analystes stratégiques. Tous les corps de police ne disposant pas d'analystes stratégiques, le vade-mecum prévoit que s'ils le souhaitent, « ils (les corps) peuvent faire appel aux unités déconcentrées de la police fédérale pour obtenir du soutien dans ce travail analytique. Ce soutien devant être considéré comme un service et pas du tout comme une immixtion importune » (p. 35 vade-mecum).

Pour effectuer le scanning, préalable à l'analyse, le vade-mecum propose une série d'indicateurs dans son chapitre 3. Ce scanning nécessite la consultation de bases de données.

Les considérations qui ressortent de notre journée de travail du 14 juillet dernier sont les suivantes : certaines zones possèdent la capacité et l'expertise nécessaires pour mener à bien les principes de gestion, pour les autres il ne sera pas aisé d'implémenter directement les conseils du vade-mecum.

La zone doit faire un état des lieux précis de sa capacité à gérer la problématique locale de sécurité dans son ensemble (a contrario, elle doit identifier les aides extérieures nécessaires à la construction d'une politique policière). A cet égard, c'est vers le directeur coordinateur qu'il faudra probablement se tourner ; c'est lui qui peut centraliser l'offre de service du reste de l'appareil policier ; c'est lui qui doit être l'interlocuteur privilégié pour tout ce qui touche aux apports externes que le système peut fournir à une zone démunie. Il faut insister de nouveau sur le fait que l'initiative doit venir du gestionnaire de la zone (avec l'aval des autorités compétentes) et que le directeur coordinateur n'a pas à s'immiscer de force dans la gestion de la politique locale ; il est là en support, il n'a aucune prérogative en la matière.

La préparation du plan zonal de sécurité est la responsabilité du chefs du corps. Etant donné l'importance stratégique de cette phase, le phénomène de délégation ne peut s'opérer que pour les tâches périphériques aux décisions ; le scanning et l'apport analytique ne peuvent se faire par une autre personne que dans la mesure où la capacité d'interprétation et de décision reste toute entière dans les mains du chef du corps. Ce dernier doit pouvoir argumenter en connaissance de cause chacune de ses prévisions lorsqu'il discute avec les autorités de police.

En ce qui concerne les aides extérieures, des intermédiaires seront chargés de répertorier les différents acteurs qui peuvent apporter un plus en termes de chiffres bruts et d'expertises précises. Cela va être appelé à fonctionner réellement lorsque le système sera en place, qu'un vocabulaire commun aura été diffusé (le classement des indicateurs, …). A cela, il faut ajouter l'importance d'une formation managériale des chefs de corps si on veut qu'ils réalisent effectivement leur fonction de gestionnaire. Il faut qu'ils développent et entretiennent une méthode de travail rigoureuse ainsi qu'une capacité d'expertise.

Grâce à leur vue d'ensemble, les organes fédéraux doivent faciliter la tâche des zones en proposant des services, en offrant un appui policier externe à la zone, en la conseillant au niveau des autres apports nécessaires (connaissance des options de gestion prises dans d'autres zones, par exemple). Concrètement, on pense particulièrement à la formation, aux incitants budgétaires pour initier une bonne démarche de gestion et favoriser la naissance d'impulsions zonales utiles au dispositif policier dans son ensemble.

- Quel appui du fédéral vous semble-t-il nécessaire ? Que peut-il mettre en œuvre pour supporter votre démarche ?

    - Pour préparer la démarche ? (formation, collecte de données, diffusion de données, …) ?

        - de quelles bases de données disposez-vous ? quelles sont celles qui devraient être mise au point par le fédéral ?

        - de quelle manière le fédéral devrait-il mettre au point des formations destinées à ceux qui, au sein de la zone, seront chargés de la préparation du plan de sécurité ?

    - Pour la gestion au quotidien (traitement des données, aide dans l'évaluation, …) ?

- qui doit effectuer le suivi et l'évaluation ? le local, le fédéral ou le local avec l'aide du fédéral ?, quel type d'aide ? (imposée ou proposée ?)

- …

## 3. Construction d'un savoir-faire et collaboration entre les zones

De notre discussion du 14 juillet dernier ressortent différentes idées intéressantes à ce sujet. Il faut vraiment veiller à ne pas isoler les acteurs locaux car en matière de gestion policière les **transferts de connaissance** ne peuvent se faire à ce niveau. Il faut pouvoir regrouper les chefs de corps pour qu'ils puissent aborder les problèmes qu'ils rencontrent dans leur mise en œuvre de la politique policière.

Il est évident que posséder **un seul système de référence** est un des objectifs opérationnels de la réforme. Etant donné la caractéristique décentralisée de la nouvelle structure, l'harmonisation des vues en terme de préparatifs de plan doit provenir du local ; le fédéral ne peut que sensibiliser les acteurs sur l'importance d'une démarche fondée sur des principes communs et insister sur le fait qu'il doit y avoir un véritable intérêt à appliquer quelques **méthodes standard**.

Il ne faut pas confondre autonomie de fonctionnement avec un isolement unilatéral. La réforme ne connaîtra un succès qu'à partir du moment où se développeront des liens de **collaboration à tous niveaux** (intra-zone, inter-zone, local-fédéral, civil-policier. …). Il ne doit pas y avoir de concurrence dans le domaine de la sécurité. Il faut veiller à **valoriser l'ensemble des savoir-faire** en engageant, d'une manière ou d'une autre, les acteurs compétents dans le processus de gestion policière (approche fonctionnelle). Il faut **accumuler les expertises** en déléguant des responsabilités précises à différents intervenants et ce, dans **une structure habituelle de fonctionnement**.

La première étape dans cette dynamique est d'optimiser l'utilisation des moyens existants. Pour cela, il faut mettre l'accent sur la circulation de l'information organisationnelle (qui fait quoi et comment), sur la recherche des know-how au sein des effectifs actuels et enfin sur la mise en place d'une cellule ou d'un centre de collecte des renseignements critiques pour un fonctionnement performant de l'appareil policier dans son ensemble et du corps de police en particulier. Dans cette logique, il faut insister sur le rôle central que joue le chef de corps, c'est autour de lui que doit se créer cette organisation.

- Qu'est-ce qui paraît devoir être transformé, harmonisé, standardisé ?
- Comment le niveau fédéral peut-il vous aider dans la consolidation d'un savoir-faire ?
- De quelle manière pouvez-vous prendre connaissance de ce qui existe déjà ailleurs et comment le fédéral peut-il vous y aider ?
- De quelle manière pouvez-vous disposer des données des autres zones ? Existe-t-il une base de données commune ?
- Comment peut-on veiller à l'harmonisation du travail des zones en ce qui concerne leur manière de procéder ? (c'est-à-dire de collecter, analyser, …)

## 4. Le rôle de directeur coordinateur

La loi dit que « le directeur coordinateur administratif dirige et organise le service déconcentré de coordination et d'appui, et veille notamment à prendre toutes les mesures préparatoires à la gestion, au niveau supra local d'événements ou de situations de crise, de calamités, catastrophes ou sinistres » (art. 103, §1 LPI).

« Le directeur coordinateur administratif entretient régulièrement des rapports de service avec le commissaire d'arrondissement et le gouverneur » (art. 103, § 2 LPI).

« Pour l'exécution de ses missions, le directeur coordinateur administratif se conforme aux ordres, instructions et directives du commissaire général et des directeurs généraux » (art. 103, § 3 LPI).

« Il coordonne ses activités avec celles du directeur du service judiciaire déconcentré » (art. 103, § 4 LPI).

« Le directeur coordinateur administratif est chargé des missions suivantes :

1° répondre aux demandes d'appui opérationnel, administratif ou technique de la police locale, à l'exception de l'appui en matière de missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102 ;

2° coordonner sur demande des autorités de police administrative compétentes, l'appui du niveau fédéral pour les missions supra locales de police administrative ;

3° coordonner, sur demande des autorités compétentes, l'appui du niveau fédéral pour les missions supra locales qui ont une composante tant de police administrative que de police judiciaire ;

4° diriger les services de police administrative fédéraux déconcentrés ;

5° participer au conseil zonal de sécurité et assister les autorités administratives ou judiciaires locales qui le sollicitent ;

6° faire rapport au commissaire général de l'exécution des missions fédérales par les polices locales ;

7° coordonner et diriger (le cas échéant) les opérations de police conformément aux articles 7/1 à7/3 de la loi sur la fonction de police, à l'exception des missions spécialisées de police judiciaire visées à l'article 102. » (art. 104 LPI)

De plus, conformément à l'article 35 §1 LPI, le conseil zonal de sécurité est formé, entre autre, du directeur coordinateur administratif ou de son délégué.

De plus, le vade-mecum assigne au directeur coordinateur le rôle de mettre les membres du conseil zonal de sécurité au courant des grandes lignes du plan national de sécurité.

Les personnes présentes lors de la réunion du 14 juillet on pu constater que, pour l'instant, la loi est évasive sur le sujet. On peut juste dire que son rôle est loin d'être défini. Si l'élément central consiste en les attributions confiées à ce poste, on peut déjà mettre en évidence quelques responsabilités qui seront probablement exercées par le directeur coordinateur. D'un côté, c'est un **porte-parole** de l'administration centrale. De par sa situation, il doit pouvoir expliquer les orientations générales en matière policière, responsabiliser les acteurs locaux quant à leurs missions. De l'autre, c'est un **observateur privilégié** du travail local. Il doit pouvoir comprendre les fonctionnements particuliers des polices zonales et apporter son expertise à différents endroits de l'appareil policier.

C'est le directeur coordinateur lui-même qui va être amené à créer sa fonction, elle sera différente d'un arrondissement à un autre. Il doit être capable de se donner un rôle pour être utile dans le système policier. A cet égard, il faut dire que lui aussi aura le devoir de rendre compte à l'administration. On peut imaginer que des résultats soient évalués en fonction des objectifs ou de la situation.

- Quelles devraient être ses attributions ? (Quel rôle souhaitez-vous le voir jouer ? De quelle manière peut-il vous aider ?)
- De quelle manière peut-il les exercer ? obligation ou aide sur demande ?

## E. Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ

Dans son avant-propos, le vade-mecum souligne que « par l'introduction de cette méthodologie en matière de plans de sécurité, il faut bien garder à l'esprit que l'une et l'autre se situent dans le prolongement de l'élaboration des anciennes "chartes de sécurité" conclues dans le cadre du travail des zones interpolice. Il n'aurait par conséquent aucun sens, au cours de cette phase, de provoquer de manière trop marquante des ruptures d'orientation par rapport à ce qui avait été récemment développé dans le cadre du travail des ZIP. Il convient dès lors de procéder à des recommandations portant sur l'"ajustement" des lignes de forces existantes des anciennes chartes, au niveau de leur contenu, plutôt que de partir de rien. »

Le vade-mecum ajoute, en page 31, que « les plans zonaux de sécurité peuvent être considérés comme les successeurs des anciennes chartes de sécurité ».

« L'élaboration du plan zonal de sécurité (…) se fait selon un cycle annuel récurrent. (…)Une fois que le premier plan de sécurité à été rédigé, il est possible – après évaluation – de l'utiliser comme base pour les plans de sécurité ultérieurs. Ils est donc recommandable de charger une ou plusieurs personnes au sein du service de police de l'élaboration du plan de sécurité » (p. 35 vade-mecum).

La recommandation faite lors de la journée de travail du 14 juillet dernier est la suivante : il ne faut pas hésiter à considérer le premier plan zonal de sécurité comme une année test. L'important est de faire l'exercice jusqu'au bout, de surmonter les incertitudes liées au fait que l'on ne dispose pas encore des instruments permettant de mener à bien la préparation d'un plan. On doit encore intégrer les systèmes d'information, spécifier les liens fonctionnels entre les différentes parties de l'appareil policier ; bref, il manque une infrastructure claire pour poser les premiers actes de gestion. Il est logique que l'existence d'outils de gestion soit conditionnée par l'existence d'une structure claire et établie. Il faut se forcer à réaliser un nulmeeting, même s'il n'est pas parfait, pour espérer dégager un intérêt spécifique à cette démarche préparatoire.

- Comment voyez-vous concrètement la mise en œuvre des principes de ce vade-mecum ? Comment pensez-vous vous y prendre ou comment vous y prenez vous ?

- Quelle transition voyez vous par rapport aux anciennes Chartes de Sécurité et la manière de fonctionner y afférant ?

Les commentaires au vade-mecum émis durant la journée de travail du 14 juillet préviennent du gros effort que l'implémentation de ce document demandera aux zones au début. Où mettre la limite au niveau de l'investissement en moyens structurels alors que le travail policier reste essentiellement de terrain ? Si théoriquement la réforme va apporter un surplus de ressources au niveau local, il apparaît clair que le lancement de la dynamique va nécessiter une implication hors du commun d'un grand nombre d'acteurs policiers zonaux. Il faut réaliser cet investissement en ayant conscience du fait que ce qui va être entrepris ne portera pas spécialement ses fruits immédiatement.

Devant la complexité et l'étendue de la problématique de sécurité, le vade-mecum se veut être un survol des différents aspects dont il faut tenir compte dans un plan. C'est donc une vision large et multiple qui demande parfois des approfondissements théoriques, parfois des éclaircissements pratiques. L'objectif est de s'adresser à différents acteurs sans cantonner le propos à leur simple apport ; il y a donc souvent un travail à faire pour mettre en œuvre les concepts. C'est le revers de la médaille, le prix à payer pour avoir un document unique comme base de travail. C'est une sorte de référentiel qui ne dispense pas les zones de mener le travail de détermination de sa politique.

- Est-on conscient, quand on lit ce vade-mecum, que le processus à mettre en place ne portera pas ses fruits immédiatement ? Le vade-mecum doit-il être plus explicite à ce sujet ?

- Il n'existe actuellement qu'un seul document pour tous les acteurs, un document plus général permettant à chacun de voir dans quelle démarche son travail s'inscrit. Ce qui signifie que chaque acteur devra fournir un travail d'approfondissement de la partie qui le concerne afin de pouvoir mettre en œuvre les concepts. Pensez-vous que ce travail devrait être fait pour eux, dans la mesure du possible, et apparaître dans le vade-mecum ?

## F. Ressources nécessaires à la mise en œuvre du vade-mecum

### 1. Les principes du vade-mecum semblent-ils réalistes au niveau technique ?

- disposez-vous des ressources techniques nécessaires à sa rédaction, son exécution (et suivi) et à son évaluation ?
- quel investissement sera nécessaire de votre part ?
- quel support technique supra-local souhaitez-vous ?

Cette question rejoint la question posée au point C.2. concernant la structure d'appui à la démarche et à la gestion au quotidien.

Le vade-mecum dans sa 3ème partie propose une aide méthodologique ainsi qu'une série d'indicateurs à titre d'exemple.

### 2. Au niveau des effectifs :

- disposez-vous des effectifs nécessaires à sa rédaction, son exécution (et suivi) et à son évaluation ?
- quel investissement sera nécessaire de votre part ?
- quel support fédéral souhaitez-vous ?

Cette question rejoint également le point C.2.

La loi prévoit qu'en matière de préparation, exécution et évaluation du plan zonal de sécurité, le conseil zonal de sécurité peut inviter des experts à participer à ses réunions (art. 35 § 2).

Le vade-mecum conseille de faire appel à une aide extérieure tant pour l'analyse structurelle que pour l'analyse opérationnelles (p. 35 vade-mecum).

> Pour rappel : Les commentaires émis lors de la journée de travail du 14 juillet dernier rappellent toutefois qu'au vu de l'importance stratégique de l'exécution du plan zonal de sécurité, le phénomène de délégation ne peut s'opérer que pour les tâches périphériques aux décisions ; le scanning et l'apport analytique ne peuvent être réalisé par une autre personne que le chef de corps que dans la mesure où la capacité d'interprétation et de décision reste toute entière dans les mains de ce dernier. Il doit pouvoir argumenter en connaissance de cause chacune des prévisions lorsqu'il discute avec le(s) chef(s) de la police.
>
> En ce qui concerne les aides extérieures, des intermédiaires seront chargés de répertorier les différents acteurs qui peuvent apporter un plus en terme de chiffres bruts et d'expertises précises.

La présence en local ou au fédéral, par exemple, d'analystes – spécialistes dans des centres d'études est un facteur critique de succès. Pour l'instant, il y a un grand vide structurel, cela doit évoluer.

Au niveau des impulsions fédérales en terme de soutien, il faut rappeler, eut égard à la philosophie de la réforme, que l'on ne peut agir qu'en terme de suggestion de travail, de proposition de gestion.

Enfin, en ce qui concerne le suivi et l'évaluation, autant il est préférable de mener la première démarche en interne, autant la seconde doit être le moment où l'on peut faire intervenir des apports extérieurs.

### 3. Au niveau financier

- disposerez-vous du budget nécessaire à sa rédaction, son exécution (et suivi) et à son évaluation ?
- quel investissement sera nécessaire de votre part ?
- quel support fédéral souhaitez-vous ?

### 4. Au niveau information

- de quelles informations auriez-vous besoin ?
- fournies par qui ?

L'utilisation de bases de données et de systèmes de traitement compatibles est préconisée. De même, si une problématique ne fait pas partie des priorités fixées par une zone, celle-ci se doit de collecter les données s'y rapportant afin de permettre l'alimentation d'une base de données fédérale.

### 5. Au niveau organisationnel

- pensez vous que la politique de gestion décrite dans le vade-mecum va vous demander un grand changement au niveau de votre structure organisationnelle interne ?

Il revient au niveau local de garantir l'ordre public tant par des mesures directes liées au travail policier que par la création de structures particulières de soutien des activité de terrain, de valorisation des initiatives prises, d'uniformisation des pratiques, de gestion de projet, de

diffusion d'informations, de communication entre départements et ainsi de suite. Cette réflexion doit aussi être menée au niveau fédéral.

> Pour rappel : Pour optimiser l'utilisation des moyens existants, il faut mettre l'accent sur la circulation de l'information organisationnelle (qui fait quoi et comment), sur la recherche des know-how au sein des effectifs actuels et enfin sur la mise en place d'une cellule ou d'un centre de collecte des renseignements critiques pour un fonctionnement performant de l'appareil policier dans son ensemble et du corps de police en particulier. Dans cette logique, il faut de nouveau insister sur le rôle central que joue le chef de corps, c'est autours de lui que doit se créer cette organisation.

## G. Timing

Voici le timing prévu concrètement par le vade-mecum :

- Quels sont vos commentaires concernant l'articulation fédéral – local ?
- Concernant l'articulation avec les procédures budgétaires locales et communales ?

| | Cycle annuel Police Locale | Cycle annuel Police Fédérale |
|---|---|---|
| Janvier | Préparation (chefs de corps) en vue de l'élaboration du PZS | -Détermination de la politique à suivre<br>-Préparation d'un projet de PNS |
| Février | | -Soumission aux Ministres |
| Mars | Préparation du PZS (Conseil Zonal de Sécurité) sur base | -Etablissement du budget de la police fédérale |
| Avril | du PNS dont les lignes de force sont communiquées aux dir-co | Approbation du projet par les ministres et transmission au Conseil Fédéral |
| Mai | | Eventuelles adaptations sur base de l'avis du C.F. |
| Juin | -PZS transmis au conseil de police<br>-Etablissement du budget<br>-Approbation du PZN et transmission aux Ministres | Communication des lignes de force au Parlement afin que les PZS puissent en tenir compte<br>PNS définitif |
| Juillet | Envoi du PNS à la police locale | Opération-nalisation de la contribution de la police fédérale à la réalisation du PNS |
| Août | PZS approuvé par les ministres | |
| Septembre | | A partir de septembre :<br>-projets et plans d'action exécutés<br>-suivi et correct° si nécessaire<br>-évaluation des résultats=input pour le PNS prochain |
| Octobre | Approbation du budget par le conseil de police | |
| Novembre | -Communes informées du plan<br>-Votent leur budget | |
| Décembre | L'évaluation du PZS est un input pour le prochain PNS | |

Le timing du cycle de gestion (que l'on retrouve en page 45 du vade-mecum) a été commenté lors de la journée de travail du 14 juillet dernier.

Les délais qui sont mentionnés dans le vade-mecum doivent permettre aux différents acteurs d'accepter les contraintes des autres niveaux de pouvoir, il faut donc insister sur une mise en œuvre (et un respect) pointue des agendas communs.

Le cycle va être amené à se stabiliser dans le temps. Il semble évident que les problèmes risquent de se poser surtout lors de la première mouture. Si il y a des réelles incompatibilités, il faut faire un effort d'abstraction ; il ne faut pas oublier que ce n'est qu'un plan prévisionnel, il ne faut donc pas hésiter à mentionner des contraintes externes à la police zonale et à proposer que les actions entreprises puissent bénéficier lors de la première année d'une marge de manœuvre plus importante. Dans ce genre de cas, il faut aussi admettre qu'étant donné que le plan fixe un horizon de travail, ce n'est pas par rapport à lui que l'on va pouvoir réagir. Cela ne peut être un outil de gestion qu'à partir du moment où il y a déjà une année écoulée. A partir de ce moment seulement, on peut reprendre le plan et l'adapter, avant c'est une sorte de nulmeeting. Pour vous aider, il est bon de distinguer théoriquement au début mais de manière très concrète par la suite, les année x-1,x et x+1 pour se représenter l'articulation que peut avoir, dans le temps, ce processus. Cela doit devenir une dynamique initiée par le local, pour le local en tenant compte des orientations préconisées au niveau fédéral. C'est la notion de feed-back dans un cycle de gestion. On peut aussi dire qu'il faut parfois sortir du cycle annuel ou, au contraire, décliner une politique sur cet horizon pour rentrer dans le cadre national.

J-F ADAM, membre du groupe de travail n°2, s'est déjà penché sur la problématique de la compatibilité des plans de sécurité avec les cycles financiers et budgétaires communaux.

## H. Reporting

L'application de ce vade-mecum va générer beaucoup d'informations sur la politique policière zonale, elles peuvent être utiles à de nombreuses autorités.

- Comprend-on bien, à la lecture du vade-mecum, la nécessité, pour le fédéral, de disposer d'informations concrète sur la situation en matière de sécurité ?
- Comment voyez-vous ce reporting ?

- comment envisagez-vous le reporting
  - vis-à-vis des autorités locales ?
  - vis-à-vis de la population ?
  - vis-à-vis des autorités politiques fédérales ?
- concrètement, comment envisagez-vous l'agrégation des données ?
- quelle type d'information doit remonter et à qui ?
- qui doit réaliser ce reporting ?
- quelle aide souhaitez-vous du fédéral ?

A la suite de notre journée de travail du 14 juillet dernier, les commentaires suivants ont été faits.

Il faut se doter d'un système qui, régulièrement, permette au gestionnaire de se rendre compte de façon claire et fiable de la situation policière. Il doit être capable de faire un état des lieux en matière de sécurité.

Le suivi policier est un point très sensible mais primordial. Si le chef de corps doit le faire, il semble acquis que cette sous-phase puisse être menée comme il l'entend. Ce travail nécessite inévitablement une série de choix, il faut donc accorder une grande liberté dans la manière dont on va prendre le pouls du système policier local. C'est le point dans le processus où il faut prendre des initiatives, où il faut sentir ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas. On peut juste mentionner l'importance de la rigueur et de la transparence, des principes de continuité de gestion et de comparabilité. Ce n'est pas l'élément de gestion le plus visible mais cela doit être le plus solide (fondement de la politique).

Une fois le système de suivi mis en place, on peut envisager une procédure d'évaluation du travail policier. L'idée est de poser un regard critique sur ce qui a été entrepris et observé lors d'une période de temps déterminée pour pouvoir relancer une nouveau cycle de gestion en connaissance de cause. Il est donc fondamental de marquer le coup à intervalle régulier pour réorienter ou redynamiser la politique policière.

Autant il est préférable de mener une démarche de suivi en interne, autant une évaluation bilantaire doit être le moment où l'on peut faire intervenir des apports extérieurs. C'est une des rares occasions pour la police zonale de s'ouvrir à des remarques d'acteurs locaux, d'incorporer des conseils de spécialistes en matière de gestion, de remplir son devoir d'information auprès du public. Pour assurer l'utilité de la procédure, il est souvent nécessaire de décliner l'évaluation en fonction d'objectifs de nature différente. Sur base d'un même suivi, on peut imaginer d'une part une évaluation de type bilantaire qui est une synthèse administrative à l'attention de autorités de tutelles, cela doit être une base de discussion pour les politiques à venir ; d'autre part, une évaluation de gestion qui regroupe l'interprétation des indicateurs critiques au bon fonctionnement de la police, ce document reste alors confidentiel et, enfin, une évaluation de conformité par rapport aux engagements pris par la police zonale qu'il est bon de diffuser auprès de la population concernée.

# ANNEXE 6 : COMPTE-RENDU DES 10 ZONES INTERVIEWEES

## Compte-rendu n°1

### Définition et objectifs du vade-mecum

Le vade-mecum est vu comme une synthèse de la logique policière actuelle, relativement lisible et accessible. Cela répond à une attente du local qui souhaite des aides concrètes pour 'se brancher sur' les préoccupations fédérales en matière de sécurité. Il devient plus facile de penser de façon commune lorsque l'on donne ce genre de recueil au niveau zonal.

Par contre, le vade-mecum n'est pas vu comme un outil pratique pour réaliser un plan zonal de sécurité dans des grandes villes où la politique de sécurité est déjà très structurée et fait l'objet de nombreuses contraintes extérieures de fonctionnement. Si c'est cet objectif 'd'utilité directe' qui est poursuivi par le fédéral, c'est un méta document qu'il faut réaliser, sorte de préalable avant de se lancer dans une démarche de ce type.

Un vade-mecum se doit de mentionner qu'un état des lieux doit, par exemple, être fait pour voir les répartitions spécifiques qui sont opérées au sein de la zone (en terme de capacité, par exemple) ou encore pour identifier les tâches qui sont effectuées ainsi que leur nature. Comme on le voit, il faut un document qui explique l'importance de partir de l'existant de la zone et qui pense ensuite à ajouter de nouveaux principes en vue de produire une série de conseils réellement utiles à des entités qui ont déjà une culture de gestion développée. Ces dernières sont d'accord de changer à la marge et d'intégrer des directives générales assurant une certaine cohésion au sein du paysage policier belge, si leurs particularités peuvent être prises en compte dès le début de l'initiative.

Il semble aussi difficile d'attribuer à ce document une visée opérationnelle lorsqu'un terme comme la sécurité est une notion complexe qui est interprétée de façon très différente selon les situations et les endroits. Dans le même ordre d'idée, il y a diverses formes de sécurité selon le domaine d'activité en question. Le mot sécurité n'a pas le même sens pour une mission d'ordre public que pour une ligne de force sur la problématique de la drogue. Ce point (prendre en compte l'existant de façon précise et essayer d'aller dans la direction des

préceptes du vade-mecum) doit au minimum être présent dans une introduction au vade-mecum.

## Diffusion et ciblage

Tel qu'il est rédigé, même dans une grande zone, ce document ne sera presque pas lu. Il faut imaginer soit des traductions opérationnelles en fonctions d'un public-cible, soit une information générale de gestion aux cadres du corps, soit encore des séances de sensibilisation aux autorités extérieures au système policier mais intervenant dans le processus décisionnel de sécurité.

De nouveau, la portée de cela doit être relativisée ; on ne peut pas imaginer un effet direct lors de la diffusion des principes du vade-mecum. Les opérationnels ont une somme de documents à manipuler de façon quotidienne, on ne voit pas où de nouvelles façons de procéder pourraient s'insérer, du moins dans l'immédiat. On peut juste espérer que lors d'un changement 'tactique', ces agents intègrent les enjeux nationaux. Les cadres, quant à eux, doivent composer avec d'énormes contraintes de fonctionnement (calcul de capacité, contact avec différents interlocuteurs, différents objectifs à remplir, missions complexes, …). Ils doivent savoir quelle est la forme souhaitée dans les préparations de plan, mais on ne peut leur demander d'agir de la sorte du jour au lendemain.

Pour les autorités et autres intervenants extérieurs, la donne est différente car la fonction de police ne constitue qu'un poste ou qu'une préoccupation parmi d'autres dans un environnement plus large. Les habitudes de fonctionnement sont différentes tant les unes par rapport aux autres que par rapport à un corps de police structuré.

Un gros travail de sensibilisation est réalisé, d'une part, concernant la manière de gérer la chose publique au sein du système policier et d'autre part, quant à la clarification du rôle à jouer dans l'ensemble du processus sécuritaire de la zone. Une mise en présence de ces gens autour d'orateurs qui avancent pédagogiquement les préceptes de gestion est une idée à développer pour arriver à mettre les gens sur la même voie.

## Acteurs et responsabilités

Pour poursuivre sur les responsables, il semble que le vade-mecum va plus loin dans la notion d'engagement. Nous allons donc vers un système où chaque pouvoir (fédéral, judiciaire, communal voire même associatif) a un rôle bien défini auquel est attaché des devoirs (importante reddition des comptes, évaluation de gestion précise au sein des corps) mais aussi des droits (propre définition d'objectifs réalisables sur une période de gestion, respect des engagements des autres parties, …).

Pour les autres acteurs, ce qu'il est important de comprendre c'est le fait qu'ils ont déjà un environnement de travail conséquent qu'il convient de connaître et donc d'analyser en profondeur. On ne peut faire fi de cette étape avant de concevoir l'implémentation d'un plan zonal de sécurité, autrement on crée une désorganisation.

## La structure d'appui

Les analystes dans ce système ont un important travail car ce sont eux qui récoltent les informations de terrain et peuvent expliquer le pourquoi de tel ou tel fonctionnement. A cet égard, il est un fait que la mise à disposition d'instruments de mesure standards est un point crucial pour arriver à harmoniser les politiques de sécurité sur l'ensemble du territoire. Les conseils sur l'utilisation des indicateurs sont attendus et perçus comme une bonne initiative.

Quant à l'effet que ce genre de démarche peut entraîner, il faut raison garder. Il est illusoire de croire que les nouvelles polices zonales vont utiliser un système de comptabilisation harmonisé même dans un avenir lointain. Personne ne part du même point, personne ne va dans la même direction ; il y a donc une diversité de situation telle qu'imaginer les procédures de récolte de données, de traitement d'information ou d'utilisation de critères identiques est un idéal dangereux. Trop d'ambition en la matière risque de bloquer nombre d'initiatives actuellement utiles pour le terrain. On ne peut immédiatement changer de système de suivi sans détruire les acquis.

Pour le fédéral, l'intérêt de le faire est réel et d'ailleurs bien compris par la base mais on pense, au sein des zones, qu'il faut développer les fondamentaux comme le système informatique, les simulations, les formations didactiques ou encore la publication de guides

pratiques sur les statistiques policières plutôt que d'insister sur un système intégré de suivi de la politique policière en matière de sécurité.

### Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

A partir du moment où l'on estime que la façon de procéder va implicitement dans le sens des préceptes se trouvant dans le vade-mecum, que la constitution de plans se fait depuis longtemps et que les particularités de la zone sont telles qu'il est justifié de s'écarter de certaines bases de fonctionnement conseillées ; il faut admettre de manière tacite que la zone prenne des libertés quant à la réalisation d'une politique de sécurité. Il serait inopportun d'attendre du jour au lendemain une évaluation standard d'un programme qui possède déjà sa propre structure de terrain et de suivi. Il faut faire confiance à la base et apporter un plus au travail accompli par celle-ci. De cette manière, la zone inscrit progressivement les normes dans sa façon de travailler ; elle s'adapte aux impératifs nationaux sans remettre en question le système mis en place.

### Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

Il 'faut' des spécialistes à intégrer dans le fonctionnement général du corps (trouver des besoins particuliers que des techniciens sans expérience peuvent faire) au niveau du management ; du temps au niveau des responsables de terrain (pas pour des formations ou autre détachement mais pour pouvoir travailler de manière plus qualitative).

L'important c'est d'arriver à faire mieux en maintenant les systèmes en place. Il ne faut pas envoyer des nouveaux pour analyser une tâche de base car ils seront confrontés à une structure existante. Par exemple, dans les entités importantes, il y a une nomenclature (des fondamentaux de gestion propre à la zone) à la base de fonctionnement du système qui rend illusoire une procédure standard même soutenue par des moyens supplémentaires. Il faut laisser les zones apporter une réponse spécifique à un problème ou un impératif important (une mission qui doit, par exemple, être traitée sur tout le territoire).

Il faut évidemment suivre le système pour identifier les éventuelles disparités et, éventuellement, apporter une mesure correctrice lorsqu'il y a un manquement ou une dérive. Il faut donc veiller à mettre en place une super structure qui offre une possibilité d'agir avec des conseils pour ceux qui n'ont rien entrepris dans une direction de gestion comme le

domaine de l'évaluation. Une fois qu'il y a une certaine stabilité dans les structures et les méthodes, afin d'éviter une fragmentation de la gestion de la sécurité dans le royaume, c'est vers une obligation de résultats et une liberté de moyens qu'il faut se diriger ; c'est plus éloigné de l'idéal d'équité de traitement mais plus réaliste et plus performant.

Concernant le dir-co, il faut veiller à ce qu'il reste une réelle courroie de transmission et non le moteur (ou le frein) de la politique zonale de sécurité, c'est fondamental mais difficile à garantir dans la pratique. Cela doit être quelqu'un d'incontournable par son rôle de facilitateur et non par la place qu'il occupe sur l'échiquier. Il faut penser à cette articulation délicate lors de la fixation du rôle dans la structure de gestion cohérente de la sécurité. Il y a donc une attente de clarification au niveau de ce poste. Pour prendre un exemple, il ne doit pas se substituer au devoir d'initiative qui échoit au chef de corps lors de la préparation du plan zonal de sécurité.

De manière générale, avec les interlocuteurs extérieurs au corps, il faut aller plus loin (dégager plus de moyens, entreprendre plus d'efforts, mettre en œuvre les ressources de façon plus intégrées) pour arriver à dépasser sinon les clivages, en tout cas le fonctionnement « dans des mondes ». Cela signifie passer de la réflexion commune, concertée, logique, à des actions réellement guidées par des objectifs tangibles appropriés par tous. L'intégration se fait par couche, tout d'abord parler de sécurité à tous, puis de gestion de la sécurité et enfin commencer à bâtir un processus de travail unique améliorable dans le temps.

Il est à noter que l'intervention extérieure devient nécessaire à partir d'un certain niveau de développement de la politique (vue plus critique, élargissement du champ d'action en matière de sécurité). Il faut veiller à ce que cela reste un apport et non une immiscion dans le fonctionnement de base. Il faut distinguer ce qui est un 'luxe' d'un besoin fondamental, toute confusion est préjudiciable, il faut donc spécifier les places de chacun lorsqu'il y a des ressources supplémentaires.

## Timing

Outre la réflexion sur les aspects contraignants du timing et la pertinence des délais prescrits pour rendre compte d'une politique ; un autre problème soulevé est que le système impose aux zones de travailler en aveugle (c'est-à-dire sans savoir quelles seront les lignes directrices

fédérales) pour ce qui est des orientations stratégiques mais aussi de travailler avec des données obsolètes en ce qui concerne les statistiques de base.

Il faudrait arriver à inverser la tendance afin qu'un plan zonal de sécurité fasse l'objet d'une évaluation intermédiaire de gestion à l'intérieur d'un cycle pour que le suivant puisse être fait en intégrant les avis d'un organe extérieur compétent en la matière. L'horizon annuel devient alors la première échéance et non plus le cycle en tant que tel qui devrait s'étaler au minimum sur 1 an et demi, ou plus, sur trois ans. Cela signifie aussi que la première évaluation se fait à blanc puisqu'elle ne peut traiter qu'une simulation faite sur base de prévisions, d'extrapolations ; une sorte d'état des lieux, de mise à plat de la situation de la zone avec l'aide du vade-mecum lorsqu'il n'y a pas de façon de faire structurée et habituelle au sein du corps.

## Reporting

Outre le travail important de retour d'informations à valeur ajoutée du fédéral vers le zonal lorsque le national demande une remontée de données spécifiques pour améliorer les politiques de sécurité sur l'ensemble du territoire ; il faut garder à l'esprit que certaines évaluations sont très difficilement réalisables de façon utile et pratique pour l'ensemble des intervenants. La nature des phénomènes et la complexité des situations rendent délicat un feed-back technique de qualité. Si la zone a des quartiers très divers, une étude d'un phénomène (par exemple, sur la traite des blanches) pour l'ensemble d'une zone peut s'avérer non pertinent car (déjà) trop agrégé.

En général quand on collationne les données, il y a des principes de récolte communs. Dans la police, on prend souvent ce que l'on a pu avoir mais on ne peut jamais être sûr de la fiabilité des informations qui remontent, c'est la force du terrain, la prédominance de l'initiative de la base qui dirige le travail statistique ; ce n'est pas facile de restructurer selon les directives du vade-mecum sans perte de pertinence.

## Compte-rendu n°2

### Définition et objectifs du vade-mecum

C'est un document qui s'inscrit fortement dans les grandes orientations de la nouvelle police ; cela veut dire qu'il a une visée plus stratégique que réellement opérationnelle. C'est une vision idéalisée dans le sens où la gestion est envisagée selon un modèle pur de parfaite politique policière. Dans la pratique, la gestion de la sécurité se fait par divers apports, un grand nombre de partenaires interviennent dans ce genre de processus.

Si cette réalité peut être influencée par des documents traitant de la philosophie générale de la réforme (partie 1), des étapes de gestion qui doivent se succéder (partie 2) et enfin de la nécessité de mesurer sérieusement (partie 3) ; reste qu'il y a un grand nombre de pratiques différentes plus ou moins intégrées. Les documents très logiques, très méthodologiques donnent parfois l'impression trompeuse qu'il suffit d'appliquer des principes pour améliorer le système.

Concrètement, parmi les intervenants d'une politique zonale de sécurité, il y a toujours plusieurs interprétations, des divergences de vue, des intérêts différents. Ce constat ne doit pas diminuer l'importance de la diffusion de préceptes généraux applicables partout mais il faut être conscient du décalage inévitable qu'il y a entre le cadre général proposé et les pratiques de terrain. A cet égard, le document remplit bien cette fonction qui vise à créer une base commune de réflexion.

### Diffusion et ciblage

Puisque nous avons affaire à un instrument de guidance, c'est au niveau du comité de direction qu'il faut s'adresser en premier lieu. L'ensemble des organes qui administrent la politique zonale de sécurité est concerné en premier chef. La dénomination du chef de corps est une étape cruciale pour ne pas rendre caduque cette assimilation.

Si la concertation est utile pour discuter et déterminer un plan opportun, elle peut se révéler un frein lorsqu'il s'agit d'assurer la diffusion de principes communs de gestion. Il est important de confier à quelqu'un la responsabilité de porter le contenu du document à la

connaissance de l'ensemble des acteurs qui influent sur la politique de sécurité de la zone. C'est par la suite seulement que le top management doit faire l'objet d'une attention particulière. Ces gens, plus proches du travail de terrain, sont souvent tenus par des impératifs de gestion quotidienne ; ils seront aussi plus sensibles au discours d'un supérieur convaincu qu'à des directives abstraites. De plus, ils ont déjà fait l'objet de formations méthodologiques par le passé.

Au niveau opérationnel, l'environnement est plus contraint (capacité réservée, temps disponible, demande du terrain, présentation didactique, …), l'appropriation des principes de gestion se fait souvent sur la longueur. Si on 'ouvre' la diffusion des préceptes aux intervenants extérieurs (commune, monde social, Parquet, …), il faut aborder la question d'une manière différente, plus spécifique. Le fait de posséder un vade-mecum clair expliquant comment fonctionne la police peut avoir un impact important sur le temps nécessaire à la préparation d'une politique de sécurité faisant intervenir des acteurs extérieurs au système policier. En effet, le vade-mecum permet aux interlocuteurs d'être au courant de l'état des choses en matière policière. Cela reste théorique car les partenaires agissent dans d'autres structures avec d'autres finalités.

### Acteurs et responsabilités

Pour les conseils quant aux interventions à opérer sur la procédure du plan zonal de sécurité, il faut se concentrer sur les acteurs ayant une certaine marge de manœuvre comme les bourgmestres, les échevins, le Procureur du roi ou encore le gouverneur. C'est à eux qu'il faut préciser la portée des engagements à prendre en fonction de la place qu'ils occupent dans le processus officiel de la détermination de la politique de sécurité au niveau local. Il faut arriver à toucher ceux qui ont pour l'instant une réelle autorité quitte à revoir le support et la façon dont on peut avancer les préceptes du vade-mecum.

A l'intérieur du corps, certains profils sont des acteurs importants. Outre le futur chef de la police, on pense aux officiers se chargeant de l'intégration des corps, aux analystes stratégiques ou encore à la cellule de préparation de la politique.

## La structure d'appui

Beaucoup d'espoirs sont placés dans le dir-co en tant qu'ombudsman soutenant les zones dans la démarche des plans zonaux de sécurité. Il faut arriver à rendre compatibles et comparables les politiques zonales (aide pratique en amont plus que contrôle et suivi en aval).

Il est difficile d'imaginer une structure particulière pour un plan aussi général quand on traite des affaires courantes davantage liées aux catégories classiques du travail policier (les 14 grandes fonctionnalités) qu'aux grandes orientations de gestion (principes théoriques de management).

L'aide méthodologique est bien évidemment utile et appréciée mais est-ce de cela dont on a vraiment besoin en premier lieu ? Un système informatique bien développé est jugé comme étant plus fondamental. A cet égard, il y a un gros de travail de rationalisation des sources de données, une compilation de l'ensemble des chiffres disponibles et une mise en application claire et unique à réaliser. A partir de cette base, l'analyste de la zone doit pouvoir sortir des travaux de différents types (calcul prévisionnel de capacité, mise en évidence de phénomènes). Cette intégration doit donner un outil à la fois simple d'utilisation mais aussi doté de nombreuses fonctionnalités dérivées.

Au niveau supralocal, si le dir-co peut encore être utile lors de la phase de détermination, c'est surtout au niveau de l'aide à la préparation que le fédéral peut apporter quelque chose de concret. Un lay-out du plan zonal de sécurité plus fourni que ce qui existe dans l'annexe du vade-mecum ou encore le développement d'exemples pratiques par points avancés sont des outils qui semblent modestes mais qui sont très appréciés au bout du compte.

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

Si on se réfère à la charte de sécurité lors des ZIP, un facteur déterminant pour une réelle réalisation cohérente d'un document de gestion au sein de l'ensemble du pays a été l'annexe à la circulaire ZIP qui proposait un imposant canevas pour la constitution d'une politique de sécurité concertée. Si cette initiative ne peut en rien préjuger de la qualité du travail de terrain et, par là, de la collaboration entre corps, il n'en reste pas moins qu'une grande partie des zones a accompli une importante tâche de mise sur papier relativement facilement et de façon assez standard.

Le terrain estime que c'est aussi vers cette voie qu'il faut s'engager dans la réalisation des plans zonaux de sécurité. En effet, faire évoluer la Charte de Sécurité en y intégrant des précisions méthodologiques de gestion doit être réalisé dans un cadre non-contraignant assurant une certaine homogénéisation du processus au sein du territoire belge. La diffusion de présentations conformes ou 'vivement souhaitées', une configuration de base pour le système PIP ou encore la mise à disposition d'outils standards de gestion sont les éléments à privilégier pour insuffler une dynamique cohérente.

### Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

Pour poursuivre, les ressources attendues sont donc plus des outils de gestion pratique que des outils de mises en œuvre d'une politique. Il faut garder une marge de manœuvre à la base pour assurer une effectivité à la démarche. A cet égard, le vade-mecum se situe bien dans cette mouvance, la difficulté réside dans le fait que le document aborde des considérations opérationnelles (par opposition au vade-mecum sur les chartes de sécurité) et qu'il est plus délicat de rester pertinent quand on aborde ce genre de partie.

En ce qui concerne le dir-co, avant de poser des attentes précises en la matière, il semble important de clarifier au plus vite la situation (nomination, définition du poste, moyens, …). De part et d'autre, on devra prendre en considération de façon intelligente les positions de chacun et voir dans quelle mesure on peut assurer une coordination, un soutien, un suivi et un contrôle.

Une simple surveillance du fédéral sur le zonal par ce chaînon opérationnel n'est en tout cas pas opportun. Pour cela, il faut se reporter au rôle organisationnel du district dans l'organisation générale de la gendarmerie. Il y a là un gros travail d'analyse qui se trouve à un endroit judicieux. Le supralocal possède un recul idéal par rapport au terrain pour accomplir des travaux statistiques (entre pertinence particulière et cohérence générale). La question devient alors : quelle structure le dir-co aura-t-il à sa disposition pour réaliser ce fameux accompagnement ? Il n'y a pas de bon suivi sans une base tangible faite d'analyses objectives.

## Timing

La préparation du plan zonal de sécurité qui nécessite la mise à disposition en temps utile des données dont il faut tenir compte. A ce moment, il faut intégrer les directives ou souhaits extérieurs à la zone pour répondre aux demandes supralocales. Il est fondamental de faire cela sur base de ce qui est déjà entrepris dans la zone pour développer un plan qui soit directement utilisable.

Dans le même ordre d'idée, pour que la démarche soit de qualité, on ne peut faire prévaloir le cycle annuel par rapport aux horizons de gestion définis au préalable et souvent plus réalistes eut égard aux différents impératifs existants dans une zone.

De manière générale, il faut veiller à ne pas créer des incompatibilités ou des impasses lorsque l'on impose un timing serré. Il faut penser à l'aspect contraignant du reporting vers le fédéral ainsi qu'au contenu au regard des autres procédures similaires qui peuvent être entreprises dans une zone (compte-rendu annuel de la situation vers la communes, définition de priorité sur du long terme). En tout état de cause, il faut laisser la possibilité à une zone de se lancer dans la démarche des plans zonaux de sécurité même si tous les aspects tactiques d'une bonne gestion ne sont pas encore présents.

## Reporting

Le principe de remontée d'informations est accepté naturellement, il semble normal de devoir rendre compte tant de manière générale que de façon particulière lorsque la situation l'exige. Néanmoins, il faut ajouter que le retour d'informations traitées vers la zone est souvent défaillant. Il semble pourtant normal qu'une transmission de données du local mérite un feed-back à valeur ajoutée de la part du fédéral. Il faut donc voir le reporting comme une boucle à part entière où l'un se nourrit de l'autre au fur et à mesure que le système se met en place.

L'évaluation est une question d'habitude et de bonne volonté, cela doit être entretenu par un apport analytique des instances qui demandent des renseignements souvent difficiles à collecter. Cela doit devenir une aide au suivi des activités et non un travail supplémentaire à produire en plus de la gestion quotidienne. Il est à noter qu'il n'est pas bon de développer à outrance des petites évaluations chaque fois qu'un cas se présente ; cela crée un effet pervers

de désorganisation qui peut se traduire par une démotivation et un rejet de la fonction fondamentale qui est de devoir rendre compte de l'action entreprise en matière de sécurité.

## Compte-rendu n°3

### Définition et objectifs du vade-mecum

C'est un document qui est perçu comme typiquement policier bien qu'il soit très orienté gestion managériale. On apprécie le côté rationnel de la démarche. L'initiative est donc louable mais, d'un côté, les agents travaillent déjà fortement dans cette direction tandis que, d'autre part, les intervenants extérieurs sont encore loin de penser comme cela. Le document doit trouver sa place entre deux mondes avec des attentes et des besoins différents. Si l'objectif est d'arriver à une politique de sécurité réellement intégrée, il faudra retravailler le vade-mecum, voire le modifier, lorsque l'on sort de l'organisation policière pour s'adresser au monde extérieur (à une association de la vie communale, par exemple).

### Diffusion et ciblage

Si au niveau opérationnel il semble malgré tout illusoire d'instaurer ce genre de document comme base de réflexion pour les actions à entreprendre, il serait intéressant de prévoir, au niveau des décideurs zonaux, une politique percutante de diffusion quant au contenu du vade-mecum. Le fédéral doit plancher sur une manière de faire adéquate pour toucher les responsables locaux de façon forte et durable.

L'enjeu lié à la programmation d'une réelle sensibilisation à la gestion de la problématique sécuritaire est de donner un poids au chef de corps dans les réunions de concertation. Ce dernier pourra plus facilement s'appuyer sur des considérations admises par tous lors des discussions entre la préparation et la détermination d'un plan zonal de sécurité. Si le fédéral arrive à toucher les décideurs locaux sur la nécessité de voir cette négociation comme une occasion de donner la parole au représentant de la police, sur l'importance d'une argumentation de gestion dans la définition de la politique ; le chef de corps sera mieux armé pour défendre un projet. Il faut l'aider à asseoir une certaine légitimité dans les organes de concertation. Une diffusion intelligente des principes du vade-mecum auprès des autorités locales peut offrir une phase de détermination de la politique plus qualitative, plus rationnelle.

## Acteurs et responsabilités

En théorie, les rôles et les missions au sein de la future police sont bien définis, le tout est de voir la texture que l'on va mettre dessus ainsi que l'état d'esprit des différents intervenants quant à l'exécution des responsabilités qui leur sont dévolues. Le principe d'accountability, par exemple, est une force à partir du moment où il est accepté et utilisé par tous. Ce changement doit évidemment aller plus loin que la déclaration d'intention pour ce qui est de la gestion quotidienne des affaires policières locales ; il faut pouvoir reconnaître qu'une prise de position ou un résultat, à partir du moment où il est dûment justifié, doit être accepté par les acteurs moins au fait de réalité quotidienne.

La distinction police spécialisée (judiciaire) – police de base va s'accentuer avec le phénomène de décentralisation ; les dysfonctionnement que l'on a rencontrés entre la police et la gendarmerie risquent de se reproduire à ce niveau surtout dans le cas des missions de terrain que l'on confie régulièrement à des officiers de zone.

## La structure d'appui

Ce grand chantier nécessite des supports. Compte tenu du nombre et de la nature des différents intervenants dans un plan zonal de sécurité, l'aide doit aussi être fournie en nombre et en nature variée et suffisante. Néanmoins, on peut dire que l'appui doit être concentré sur les outils de base permettant aux acteurs locaux de bien réaliser leur travail. A cet égard, le système informatique doit être une priorité pour offrir un environnement de travail performant en ce qui concerne la valorisation dans le temps des actions entreprises. Il faut une possibilité effective de comptabiliser les actes, de suivre la politique menée sur le terrain et, *in fine*, d'évaluer le plan.

Le dir-co, dans les zones importantes, a une tâche opérationnelle pour ce qui est d'envergure supralocale ; cette casquette peut être incompatible avec les attentes en termes de conseils en gestion ainsi qu'avec le rôle de coordination entre zones d'un même arrondissement. Le dir-co arrivera-t-il à apporter une aide concrète à la réalisation d'un bon plan zonal de sécurité lorsque l'on sait qu'il sera déjà tenaillé par différents objectifs lourds et complexes ?

Une structure intermédiaire comme le district remplissait des fonctions d'analyse bien spécifiques. Y aura-t-il autour du dir-co une cellule de soutien similaire ?

La notion de taille critique doit aussi être abordée lorsqu'il s'agit de constituer des équipes venant soutenir une démarche de terrain. Il faut veiller à garder une latitude de fonctionnement dans les décisions visant, par exemple, à se doter d'un analyste stratégique au sein de chaque zone alors que le travail de la zone nécessite surtout des informations spécifiques en fonction d'événements précis. Un objectif de standardisation risque d'échouer à cause des contraintes de terrain et de l'isolement d'acteurs dédiés à des tâches de type 'constitution d'une technostructure en terme d'évaluation'.

### Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

Lorsqu'une zone n'a pas encore développé de façon concertée une culture de gestion prévisionnelle de la sécurité, il y a un fossé entre le moment où l'on peut faire des réalisations en suivant les principes du vade-mecum et celui où l'on essaie de comprendre les implications liées au contenu de ce document. Les agents du futur corps de police ont besoin d'un laps de temps certain pour assimiler les préceptes de ce recueil. Il faut 3 ans de formation et de conviction pour arriver à changer un processus au sein d'un corps, ne fût-ce que pour réaliser un 'bon' plan d'action ; il est donc nécessaire d'étaler dans le temps l'assimilation des principes du vade-mecum.

Pour cela, il faut fixer des priorités de gestion au sein de ce document ; cela ne transparaît pas vraiment. De cette manière un corps peut se donner des objectifs graduels à atteindre pour arriver à modifier positivement sa façon de traiter les affaires de police. Il ne faut pas négliger la force des habitudes, la culture d'entreprise ainsi que la présence de nombreuses contraintes qui agissent comme pression face à la nouveauté. Dans les zones importantes, si cela est bien canalisé, cela peut avoir un effet dynamique qui pousse les gens à améliorer leur façon de travailler; à l'inverse, si cela est mal géré, on peut observer une sorte d'immobilisme au niveau de l'instauration d'une politique commune en terme de sécurité. Il faut en être conscient.

De nombreuses initiatives ont été menées au sein des différents corps de police constituant la future police intégrée. Outre les besoins spécifiques identifiés, l'important travail pour lequel il faut des moyens particuliers consiste à faire un inventaire des éléments de gestion qui existent déjà et des procédures de gestion qui ont été menées. Le traitement de cet existant

organisationnel doit permettre d'offrir un cadre intégré dans lequel viendraient se placer les principes du vade-mecum nécessaires à la consolidation du processus.

### Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

En matière d'informatique, c'est surtout un potentiel accessible (accompagné de guidance générale) qui est recherché. Un système qui offre d'importantes possibilités d'extraction de données est jugé comme un enjeu fondamental dans la réforme des polices. Pour agir sur la continuité, il semble plus facile de penser 'bases de données' et 'chiffres' que procédures d'évaluation lourdes et qualitatives. A l'inverse, ces dernières sont nécessaires pour ce qui est de la gestion quotidienne où des personnes spécialisées peuvent apporter, à l'occasion, une aide précieuse (suivi de la politique).

### Timing

Lorsque l'on est peu développé, la notion de timing optimal est loin d'être la préoccupation première ; il faut d'abord terminer le chantier avant de faire le travail de vérification qui, effectivement, pourrait être sur base annuelle. On attend donc des précisions, des clarifications, une décantation de la situation avant d'imaginer des délais opportuns avec une certaine force contraignante.

Le premier agenda (discussion à partir du 15 octobre et départ le 1 janvier se fait à l'aveugle, sans une base solide, le plan zonal de sécurité sera donc un document martyr).

Dans les entités importantes, un protocole d'accord qui spécifie les modalités de collaboration opérationnelle entre le dir-co et les zones est fondamental. Il faut se lancer dans un plan zonal de sécurité même si c'est pour l'adapter en cours de route.

### Reporting

Quand on parle de remontée d'informations, c'est logiquement de la base qu'il faut partir ; de manière générale, le vade-mecum ne rend pas assez compte de l'importance fondamentale pour un plan zonal de sécurité d'avoir de bonnes fondations informationnelles et du fait que cela passe inévitablement par une collecte de données objectives mais aussi par une récolte de renseignements plus qualitatifs qui ne sont captables que par les opérateurs de terrain.

Cela veut dire que l'effort à fournir doit d'abord se situer sur des conditions de travail qui permettent aux agents de base de remonter ces informations précises vers une cellule d'analystes qui soutiennent la politique. Cette implication de tous les agents dans la gestion se traduit en premier lieu par cette nouvelle inclinaison pour un suivi plus systématique. Ce point doit faire l'objet d'explications détaillées car il constitue la base de fonctionnement d'un plan zonal de sécurité.

## Conclusion

Il y a création d'un groupe de travail spécifique pour les plans zonaux de sécurité, c'est une organisation temporaire pour assurer la transition. Il n'y a pas encore de structure suffisante pour mettre en place une politique cohérente de sécurité.

Collationner les statistiques par phénomène est un travail lourd qui demande de nombreuses connaissances tant managériales que de terrain.

Un analyste stratégique existe au niveau du district, il devrait y en avoir un par zone

Développer la voie de la charte de sécurité en intégrant de nouveaux principes de gestion en accomplissant un travail préparatoire au niveau local et en soumettant cela aux autorités est incontournable mais parfois problématique lorsque cette phase a été négligée en son temps.

Les contrats de sécurité rendent la notion de critères prioritaires communaux très présente, ils impliquent aussi une forte consultation populaire. La police est coincée entre deux importantes impulsions très différentes (directives fédérales, attentes populaires), surtout lorsque que le CZS n'est pas très impliqué.

Le peu de culture 'prévisionnelle' au niveau de certaines polices communales est une barrière à franchir (notion d'engagement, de capacité à prévoir, …).

## Compte-rendu n°4

### Définition et objectifs du vade-mecum

Le premier constat est que l'on ne voit pas ce qu'il faut mettre en avant, les points sur lesquels il faut insister lorsqu'il conviendra de présenter ce document et d'en faire une explication générale. A cet égard, le document ne précise pas quelle est son intention. Il est vu comme un recueil d'éléments de gestion incontournables plutôt que comme un réel guide d'étapes.

Cela se ressent par exemple lorsque l'on prend le cycle de gestion annuel comme base de travail ; c'est une directive fédérale qui oublie vite qu'une zone peut avoir défini un plan à moyen ou long terme. Une considération générale comme le reporting sur base annuelle ou l'évaluation bilantaire est présentée comme une pierre angulaire de la politique zonale, ce n'est pas toujours le cas.

Les trois parties sont appréciées en tant que telles, elles font déjà l'objet d'actions entreprises dans ce sens. La difficulté consiste à intégrer ces différentes parties dans un plan de sécurité intégré. Le vade-mecum présente la stratégie (philosophie), la tactique (étapes) et la technique de base (indicateurs). Comment mettre tout cela ensemble surtout lorsqu'il y a un grand nombre d'intervenants dans le processus de réalisation du plan ? Le recueil est soit trop trivial pour le spécialiste, soit inadapté pour le novice (il ne va pas le lire comme cela).

Avec cet énorme champs d'action, le vade-mecum s'avère d'une certaine manière trop parcellaire : une série de petites choses dont il faut tenir compte. Il n'y a pas de fil directeur. Cette succession n'est pas non plus exhaustive, des domaines de gestion (collaboration avec des civils, par exemple) ne sont qu'effleurés. Conscient qu'il fallait trouver un équilibre entre la taille du document et son caractère suffisant, on regrette que les auteurs n'aient pas réussi à faire ressortir les grandes lignes d'une politique policière locale ; il y a un certain manque de cohérence.

### Diffusion et ciblage

Le public-cible doit recevoir les spécifications adéquates pour pouvoir démontrer le bien-fondé de l'initiative et en expliquer les principes de façon plus percutante. Une association de

quartier désireuse de prendre connaissance de la manière dont fonctionne la police en terme de sécurité ne peut, par exemple, avoir ce document sur sa table.

Etant entendu, que cette initiative doit faire l'objet d'une diffusion opportune, il y a un gros travail de 'traduction pédagogique' à effectuer (sous forme de présentation Powerpoint ou de petites synthèses ciblées, en y ajoutant selon le cas une introduction explicative, une annexe de questions à se poser). En ce sens, il faut procéder logiquement et toucher en priorité les autorités de la zone via une communication aux comités de gestion. Ensuite, il faut s'adresser aux organes de gestion qui se trouvent autour du chef de corps et enfin, aux cellules intervenant de façon sporadique dans le processus (préparation, rédaction, suivi d'exécution au sein de la zone et conseils ainsi que aide à l'évaluation au niveau supralocal). Pour l'instant, le document est trop 'politique policière pure' pour toucher d'autres personnes que celles mentionnées. Il faut tenir compte des domaines d'intérêts des agents de terrain, des motivations (parfois éloignée de la gestion de la sécurité) d'autres intervenants. Les profils étant différents, les modes de sensibilisation doivent être adaptés au type de public. (c'est lui qui constitue ce plan, il faut donc éviter de trop grosses distorsions entre l'idéal et la pratique).

## Acteurs et responsabilités

L'impulsion (la naissance du plan) doit être le fait du comité de direction. Par la suite, il faut faire confiance au responsable en chef pour déléguer efficacement des parties de processus à d'autres acteurs.

C'est l'expérience pratique des problématiques de terrain et du fonctionnement du corps qui permet d'identifier les personnes qui peuvent être investies d'une mission particulière par rapport au plan zonal de sécurité. Il faut connaître la situation ainsi que les compétences de ses hommes.

Il y a aussi nombre de contraintes qui influent sur l'organigramme à mettre en place pour un plan zonal de sécurité :prérogative du bourgmestre ou d'un échevin qui instaure un contrôle avec l'aide de fonctionnaires, injonction du Parquet, conseil de prévention au sein de la commune, ... En fait, le plan doit arriver à s'imbriquer dans un existant qui peut-être riche et complexe.

De manière générale, la gestion policière, vécue au quotidien, est perçue comme un processus continu, rapidement une 'culture d'entreprise' y est attachée, il faut en tenir compte en premier lieu dans la structuration du système des plans zonaux de sécurité. Une évaluation, par exemple, peut se faire, d'un côté, de façon informelle sur base de discussions qualitatives et de l'autre, par la confrontation de chiffres, d'objectifs à atteindre. Ce sont deux manières de travailler tout à fait différentes ; il faut laisser la possibilité aux responsables locaux de concevoir les étapes de leur plan selon les habitudes de la zone. En fait, ce qui importe en matière de responsabilité, c'est une clarification au niveau des intervenants puis une définition précise des rôles de chacun.

En fait, il y a une distinction de fait entre la vision générale et les principes de gestion à mettre en œuvre ; il n'y a donc pas de problème pour décider de tenir compte de la première. Les problèmes se posent lorsqu'il y a de fortes habitudes de travail, un grand nombre d'aléas ou encore une suite de petits efforts à faire au quotidien. Il y a donc un décalage entre les grandes orientations pour lesquelles on se met d'accord et le fonctionnement au jour le jour. Ainsi, le parquet va entériner un plan à deux mois pour les recherches locales mais ne peut s'empêcher de continuer à donner des dossiers à investiguer au coup par coup.

### La structure d'appui

Le vrai travail statistique tournant autour de bons indicateurs, de normes, des besoins globaux pour le royaume, cette structure doit être un chantier fédéral car c'est ce niveau qui est le premier à y voir un intérêt.

Les rapports avec les zones voisines doivent être dictés par deux principes complémentaires. Tout d'abord, la solidarité lorsqu'un événement particulier le nécessite. Ensuite, l'aide à l'amélioration de la qualité du service presté (exemple : conseils méthodologiques pour traiter une problématique). Cela doit se faire sous l'égide du dir-co, cela ne pourra pas prendre une trop grande ampleur sans remettre en cause certaines bases comme les financements particuliers.

Un solide système informatique supportant le traitement de base pour le suivi des 14 fonctionnalités est la ressource souhaitée par le local. C'est par là que l'on peut assurer une cohérence nationale sans toucher aux principes d'autonomie de fonctionnement et de choix personnels justifiés. Cet apport doit aller jusqu'à la mise à disposition d'un logiciel puissant et

convivial ; c'est un des grands enjeux au niveau de la création d'une base saine pour la gestion moderne des zones. Il doit y avoir une configuration standard composée d'indicateurs simples compréhensibles par tout le monde.

Le dir-co, c'est un fait, sera un émissaire du fédéral, en dehors de ses missions opérationnelles, il devra en tout premier lieu s'attacher à suivre les évolutions des zones. S'il peut être utile pour d'autres tâches de gestion, il devra quand même garder une réserve : il devra veiller à ne pas être trop influant.

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

La phase de préparation du plan est cruciale tant au niveau 'prévision de l'effort à entreprendre sur une période déterminée' que sur une réflexion poussée quant au sens que doit prendre cette démarche. Si le local se concentre trop sur les chiffres, il passe à côté des objectifs élémentaires d'efficacité. Les phénomènes d'insécurité sont réels, sont gérables, mais pas sous forme statistique.

Une précision doit s'imposer dans la présentation de ce document : c'est la distinction (fondamentale) entre les préceptes présents dans ce vade-mecum et la logique de base du fonctionnement. Seules quelques pages parlent concrètement des tâches de police, des missions générales dévolues à la police zonale ; il ne transparaît pas que c'est cela qui constitue l'essence du travail policier, qu'un plan zonal de sécurité doit se baser sur cet aspect des choses. Les chefs de corps restent guidés par les impératifs inhérents à la gestion des 14 fonctionnalités du travail policier.

Ils s'attachent à préparer une réponse à cet ensemble en estimant les besoins à remplir et en faisant leur calcul prévisionnel de capacité. C'est l'inquiétude centrale de tout chef de corps. En fait, le vade-mecum doit être vu comme un document périphérique, dans le sens 'recueil de principes traitant de la gestion INTEGREE de la politique locale en sécurité'. Le fonds (ou le cœur) du métier reste l'affectation des moyens disponibles aux domaines de la sécurité (objectifs et subjectifs) qui nécessiteront un travail policier (actif, réactif, proactif). Avant de parler d'un fonctionnement global d'une zone, il faut voir les traitements particuliers qu'elle fait et s'intéresser à l'efficacité première de ces tâches. Il faut partir de là, c'est la première partie de la réponse à la question de fond 'Mais que fait la police ?'.

## Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

L'importance des chiffres dont être relativisée lorsque l'on transpose les plans sur le terrain, cela reste 'autre chose'. Ils sont utiles non comme la solution aux problèmes de gestion de la politique de sécurité mais davantage comme base de départ aidant à réfléchir à une problématique.

Une direction de la qualité qui regarde comment fonctionne les processus à l'intérieur d'une zone est un aspect intéressant de la politique mais qui reste relativement luxueux et donc réservé aux zones importantes.

## Timing

En interne, un cycle annuel ne se conçoit que si l'évaluation qui en est faite ne touche qu'à la marge les plans établis. Cela doit permettre de petits correctifs mais pas la modification complète du travail de terrain. Ce genre de décision se prend de façon plus réfléchie, en concertation, sur base de propositions originales du chef de corps et sur un horizon d'au minimum 3 ans.

Par rapport au plan national de sécurité et au PFS, les principes d'argumentation et d'accountability sont clairs et doivent permette une articulation efficace. Les points délicats sont : les délais, le nul meeting à réaliser au début, l'arbitrage à faire entre un ensemble complet et une opérationnalisation qui tienne la route, qui soit stable (donc pas trop complexe) et enfin, le fait que l'organe central reste le CZS (première autorité à laquelle le corps s'adresse).

## Reporting

Le principe de remontée d'informations ne pose pas de problèmes en tant que tel, cela fait partie des habitudes de fonctionnement. Le problème se situe au niveau de l'utilité : les feed-back personnalisés sont peu fréquents et la pertinence de l'évaluation est parfois sujette à caution.

Il faut revoir le système et arriver à articuler une vraie remontée d'informations (bottom-up) et un apport de données traitées, adaptées à la situation locale (top-down). Cela doit être une politique axée sur les besoins primaires en terme de base de données. Il doit y avoir un réel

feed-back qualitatif dans un délai raisonnable. C'est une base de fonctionnement qui devrait être 'offerte' aux polices locales.

Ensuite, en ce qui concerne les interprétations, les actions, les corrections, etc., c'est la zone qui intervient en premier chef. On ne peut en effet aller plus loin car autrement on rend la zone dépendante d'un système et cela va à l'encontre des principes de la réforme. L'apport statistique doit être une aide (concrète) et non une fin (absurde).

## Compte-rendu n°5

### Définition et objectifs du vade-mecum

Il est délicat de faire ce genre d'exercice (assemblage des considérations de gestion incontournables dans le cadre de la nouvelle police) quand on n'a pas un public cible homogène. Certains, tout en étant le nœud du système, sont difficiles à toucher (autorités locales), d'autres sont exigeants en termes d'exemples pratiques ou de lay-out complets (les managers de plan d'actions). Une remarque touche à l'inévitable aspect théorique qu'à ce vade-mecum de par son côté 'logique' et sa volonté de garder des propos 'universels'. C'est compréhensible mais inapplicable en tant que tel. L'intérêt est réel et légitime, il reçoit l'aval des acteurs de terrain qui le voient comme une injonction fédérale à traiter les affaires de manière relativement similaire d'une zone à autre. L'intention est louable mais la réalité de la police est faite de phénomènes particuliers, de contraintes de fonctionnement trop importantes (c'est déjà un défi d'arriver à faire les affectations au niveau des plages horaires des agents) … et d'une certaine volonté des zones de développer leur propre politique.

Il faudrait arriver à renverser la vapeur : que les initiatives zonales soient à la base d'une réflexion du fédéral, qu'elles fassent l'objet d'évaluations et que la nécessité d'une certaine standardisation parte de cet existant. Dans sa présentation actuelle, le vade-mecum néglige pratiquement cet état de fait, à savoir la prédominance des contraintes de terrain dans l'établissement d'un bon plan zonal de sécurité. L'enjeu est de ne pas perdre des facettes du travail policier qui existent et qui ne pourront se retrouver dans l'évaluation d'un plan zonal de sécurité tel qu'il est prescrit. Enfin, une dernière crainte est de devenir des unités avec tellement de principes à suivre, que cela ne devienne une fonction de remplissage de formulaires et que, par là, le travail de terrain en pâtisse.

### Diffusion et ciblage

Le sensibilisation des Bourgmestres et des Procureurs est le cœur du problème. A personnalités exceptionnelles, il faut dégager des moyens exceptionnels autour du vade-mecum pour arriver à les toucher. Des conférences avec des orateurs reconnus sont le genre de solution à privilégier pour entamer un processus de réflexion concerté au sein des zones.

Le dir-co est une personne charnière si l'on veut s'assurer que les principes de gestion du vade-mecum font l'objet de suivis ; il doit garantir que la direction choisie au niveau local respecte les préceptes d'un 'bon' plan zonal de sécurité.

A l'intérieur du corps, on ne voit pas de cible particulière car, implicitement, on travaille déjà dans cette direction et les problèmes à traiter en priorité ne sont pas de cette nature (on pense d'abord à une certaine stabilité 'structurelle' avant de lancer une dynamique de gestion).

Pour le chef de corps, l'important est de pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause ; en ce sens, le document est perfectible au niveau de la simplicité et de l'accessibilité. Il faut penser à des formes plus pédagogiques (faire l'exercice complètement sur une zone fictive ou ajouter des compléments pratiques comme des grilles à remplir). Nous parlons ici des 2ème et 3ème parties qui ont déjà cette préoccupation mais qui devraient aller plus loin.

## La structure d'appui

Si, à long terme, la nouvelle structure nécessitera des consolidations par des apports spécifiques en soutien et en technostructure, l'urgence actuelle est de clarifier au maximum la situation, de donner les moyens de base pour commencer à travailler sur un horizon de gestion. Le sentiment du local est qu'il n'est pas opportun de venir avec des conseils de gestion cohérente alors que l'on se trouve dans l'incertitude. Il faut d'abord s'atteler à offrir un cadre viable aux polices zonales et à leurs initiatives. Par la suite, on peut injecter des considérations communes.

Il faut procéder par étape, par priorité. Pour le local, il s'agit de mettre à plat les fonctionnements passés pour arriver à canaliser les actions en les moulant au sein d'un nouveau dispositif plus intégré. Dans le même ordre d'idée, il faut agir progressivement, par cercle concentrique dans l'état des lieux en commençant par ce qui est le fondement du travail (les 14 fonctionnalités, le calcul de capacité puis seulement les principes de gestion transversaux). Il faut pouvoir étaler dans le temps la reconstruction du corps. Le fédéral doit préciser l'environnement dans lequel les zones vont être amenées à agir. On ne peut pas encore construire une maison lorsque le terrain n'est pas mis à plat ; le vade-mecum est un plan ou plutôt une série de conseils pour bâtir mais il n'est pas applicable dans l'état actuel des choses.

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

La principale difficulté dans l'élaboration d'un plan zonal de sécurité est que l'on démarre le processus dans un environnement fondamentalement incertain. Quels seront les apports, les distributions des rôles parmi le personnel existant, la taille du corps, le détachement pour les tâches supralocales et fédérales ?

## Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

Un système de données fiables est à constituer le plus rapidement possible. Il faut viser la simplicité, les indications (et non une imposition), la possibilité de faire des adaptations. Il faut privilégier une informatique centrale utilisée en zonal avec un important potentiel au niveau des traitements personnalisés (possibilité d'appropriation, de raffinement), avec bon nombre de conseils (d'aide en ligne) pour aider l'analyste – encodeur à faire des pratiques compatibles avec ce qui se fait ailleurs.

Au niveau du corps, pour les grandes zones, il faut prévoir à nouveau un redéploiement des agents en sous-zones pour rester proche des préoccupations des gens ; cela nécessite aussi un état des lieux en termes de nombre de personnes, de qualifications, de degré de polyvalence – spécialisation, … sans pour autant perdre les bénéfices de la mise en commun des ressources humaines.

La formation en tant que telle ne semble pas être la priorité mais elle offre la possibilité de se rencontrer, de confronter des expériences et, indirectement, de diffuser les préceptes du vade-mecum.

Les plates-formes de concertation si elles sont incontournables sont loin d'être suffisantes ; il faut développer des liens fonctionnels clairs et forts entre les instances travaillant pour une sécurité dans une zone. A partir du moment où il y aura une réelle habitude de fonctionnement commun, de nombreux problèmes ne se poseront plus. Il faut donc conclure des accords concrets même s'ils apparaissent modestes eu égard aux principes du vade-mecum ou par rapport à l'ampleur de la tâche.

## Timing

Le point crucial à mentionner, c'est l'importance de la flexibilité dans la détermination des échéances. Il faut, au départ du moins, privilégier des périodes d'essai larges durant lesquelles on fait un suivi plutôt que donner des deadlines où une politique est évaluée. L'enjeu est trop important pour forcer la chose et passer à côté d'une procédure performante sous prétexte que des résultats doivent arriver rapidement. De nouveau, il faut pouvoir faire les choses progressivement. Il est impossible de tout faire lors du premier cycle et encore moins se doter d'une structure de suivi permettant l'évaluation à l'attention du fédéral.

La charte de sécurité avait cet avantage d'être prioritairement un document d'engagement politique auquel venait se greffer à l'occasion des annexes plus opérationnelles sur les points jugés critiques par les intervenants. Le plan zonal de sécurité doit pouvoir faire de la sorte. Rédaction d'une procédure complète pour une mission (plan d'action selon les principes du vade-mecum), prévision du travail qu'il reste à faire pour intégrer progressivement d'autres domaines sont des voies à développer pour arriver à faire un document à la fois utile et praticable pour le terrain et intéressant pour le fédéral (ce dernier voit que la machine est lancée bien qu'elle ne soit ni parfaite ni complète). Il faut intégrer le vécu de la zone dans l'établissement de ces objectifs dans le temps.

Pour ce qui est de l'articulation 'plan national de sécurité – plan zonal de sécurité', les corps locaux ont l'habitude 'de composer avec' mais il est un fait que la situation est un peu absurde. La philosophie n'est-elle pas axée vers l'importance des situations locales et l'influence qu'elles doivent avoir pour mener à bien une politique au niveau national. Pour l'instant, c'est un peu l'inverse qui se produit puisque les plans nationaux de sécurité se suivent sans qu'il n'y ait d'impulsion locale. Les polices ne fonctionnent pas encore par objectif, elles veillent à intégrer leurs pratiques et à constituer différents horizons de gestion (LT, MT, CT) ; ce n'est qu'une réflexion sur les conditions d'existence dont il est question, pas encore de réelles possibilités de faire quelque chose de concret. L'effort de clarification doit donc provenir des deux côtés.

## Reporting

Avant de parler de données à remonter, c'est le système d'information dans son ensemble qui doit être revu. S'il est bien réalisé, bien expliqué, effectivement orienté vers l'ensemble des

clients (pas seulement le fédéral mais aussi le local voire même le citoyen), cela ne posera pas de problème de faire du reporting même de façon régulière. Il est donc important de voir le reporting au niveau d'un plan zonal de sécurité comme un élément d'un tout nécessitant des efforts poussés vers le développement d'utilités pour l'ensemble des participants.

## Compte-rendu n°6

### Définition et objectifs du vade-mecum

Le document est trop technique, on perd vite le fil, il est difficile à lire.

Il doit être plus pratique, plus pédagogique, subdivisé en davantage de chapitres terminés par des synthèses. Les acteurs de cette zone pensaient *a priori* que le document était un mémoire qui serait synthétisé avant d'être diffusé aux zones !

Le document rédigé à l'époque des Chartes de Sécurité était plus pratique, ici, on ne voit pas où on arrive ni comment on y arrive.

### Diffusion et ciblage

Le vade-mecum doit être diffusé au chef de corps qui transmettra aux acteurs périphériques les parties qui les concernent.

Les formations sont peut-être une bonne idée mais les acteurs ont peu de temps disponible pour y participer.

### Acteurs et responsabilités

La remarque principale est la suivante : quel avis le ministre de l'intérieur peut-il donner sur un document zonal puisqu'il n'est pas sur le terrain.

Un autre problème soulevé est que souvent, les bourgmestres se sentent peu concernés par les problématiques policières.

### La structure d'appui

Les acteurs souhaitent des chiffres (statistiques) plus fiables et dans de meilleurs délais. De plus, il serait intéressant de disposer d'un analyste pour plusieurs zones (lorsque la taille d'une seule zone ne justifie pas l'emploi d'un analyste pour elle seule).

Dans la perspective de partager les savoir-faire entre zone, ils disposent déjà de 2 personnes « transversales » qui assistent aux différents comités de direction dans différentes zones voisines.

Le dir-co est vu comme un garant : sa présence est indispensable car il apporte des compléments. Il peut intervenir dans la préparation et l'évaluation mais pas dans l'exécution.

### Mises en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

Ils ont déjà mis en œuvre ce genre de démarche dans leur zone pour suivre leurs propres lignes de force.

Comme leur zone n'a pas été modifiée depuis l'époque des ZIP, ils continuent à faire comme ils ont toujours fait.

Au niveau de l'opérationnalisation du vade-mecum, il faut être conscient que l'aspect stratégique doit venir en appui de l'opérationnel. Et la zone ne peut elle-même s'occuper que de l'opérationnel.

### Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

Il y a un manque flagrant de main d'œuvre. Ce vade-mecum présente la situation idyllique, quand ils n'ont rien d'autre à faire, les acteurs de la zone veulent bien s'y mettre, mais cela arrive rarement.

Du point de vue statistique, ils ne peuvent faire que la saisie des données, ils n'ont pas le temps ni le personnel pour faire plus. Il serait souhaitable que le fédéral apporte son aide mais, dans ce cas, il faut des temporisations pour continuer à savoir ce qu'il y a derrière les chiffres. Une personne pourrait être attachée aux statistiques et ne faire que cela.

Enfin, il serait bon de disposer d'un outil informatique commun, facile d'accès mais qui pourrait être adapté par le local comme il le souhaite.

### Timing

L'agenda est irréaliste. Il est trop court et trop lourd pour que ce soit réalisé chaque année. Ils voient plutôt un délai de 5 ans. Travailler à court terme ne permet en effet que du travail réactif et difficilement du proactif.

Le stratégique doit se faire à long terme, aucune commune ne travaille avec des objectifs annuels.

Reporting

L’évaluation devrait être réalisée par le fédéral, le reporting par le chef de corps ou par une autorité administrative.

## Compte-rendu n°7

### Définition et objectifs du vade-mecum / Diffusion et ciblage

En comparant l'initiative vade-mecum / plan zonal de sécurité avec celle de la charte de sécurité / circulaires ZIP on peut voir que les objectifs de la démarche sont vraisemblablement différents. Ici, on a un document qui, *a priori*, semble rébarbatif, qui n'a pas été pensé en terme d'attractivité pour le lecteur (celui-ci est d'ailleurs multiple). Cette approche n'est pas à négliger si on veut proposer un instrument utile et utilisable à l'acteur local (surtout lorsque la zone est petite en terme d'effectif opérationnel ou peu au fait de l'activité policière au niveau des décideurs).

La matière est ardue à assimiler pour ceux qui n'ont pas encore de structure de gestion orientée vers les principes du vade-mecum ; il faut donc veiller à améliorer la présentation, à rendre le contenu abordable à un maximum de personnes, qu'elles soient policières ou non. Conscient que le sujet est plus large et plus complexe que la rédaction d'une charte de sécurité (qui était une formalisation d'engagements politiques et une définition des grandes orientations, le tout dans un canevas prédéterminé qui, s'il s'est avéré très utile pragmatiquement, n'a pas souvent engendré des documents à réelle valeur ajoutée pour les acteurs de terrain), le vade-mecum doit pouvoir néanmoins être une aide concrète pour les gens qui vont travailler à la réalisation du plan zonal de sécurité.

La présentation de la philosophie ne doit pas oublier que, malgré la qualité incontestable du contenu, cela reste une vue de l'esprit à diffuser auprès de personnes qui désirent aller plus loin dans la compréhension du cadre de référence généralement admis comme le plus adéquat à la situation policière actuelle. Concrètement, cela représente une petite frange du public-cible. Le plan méthodologique par étape est en effet une bonne synthèse d'un fonctionnement d'une cellule 'développement de la politique'. C'est donc parlant pour la personne avertie. Pour le novice, cela reste peu digeste si l'on n'y adjoint pas le minimum de formation managériale que suppose la compréhension de cette logique. Cela doit se faire sur demande car il y a une telle variété de situations que toutes les zones ne sont pas encore / plus à ce point de la démarche.

Pour la troisième partie qui traite sommairement des indicateurs, soit on reste sur sa faim (ceux pour qui la base statistique est perçue comme importante et à revoir au sein de la zone), soit on reste perplexe devant cette explication au demeurant très bien argumentée (les zones qui ont fait un effort de consolidation des chiffres à collecter, de réelle création d'un système de base de données : classification des faits, établissement de critères de jugement, …). L'ambiguïté provient du fait que l'indication réfléchie des faits est perçue – à juste titre – comme le cœur d'une bonne politique. C'est cela qui permet de prendre les décisions en connaissance de cause et ce à toutes les étapes du cycle d'un plan zonal de sécurité.

En faire un dernier petit point (même en prévoyant une annexe avec le recueil des 'bons' indicateurs à utiliser), laisse supposer que c'est un 'plus' à rajouter à la démarche de réflexion sur les problèmes de sécurité. Récolter, collationner, traiter et valoriser les informations au niveau policier, c'est probablement l'enjeu fondamental pour le local dans la nouvelle structure policière où, pour rappel, on laisse pour l'instant le corps seul maître à bord dans l'élaboration du système de captage des données fines de sécurité et de gestion.

## Acteurs et responsabilités

La performance de la chaîne sécuritaire se juge par la valeur de son maillon le plus faible. En ce sens, la politique policière est un ensemble où de nombreuses phases s'imbriquent, le tout dans un système qui, à terme, doit permettre à un cycle de nourrir le suivant et ainsi de suite. A cet égard, ce sont les contacts entre les différents intervenants qui priment ainsi que l'établissement de rôles clairs dans la constitution, l'exécution et le suivi d'un plan zonal de sécurité. Théoriquement, le système organisationnel ne doit pas être la source de problèmes même si il y a des agencements complexes entre des tâches opérationnelles et de gestion (le dir-co) ou des casquettes différentes selon la sphère dans laquelle on agit (le futur chef de corps).

Dans la pratique, il faut insister sur le fait qu'il risque d'y avoir des rapports de force qui peuvent se révéler néfastes si l'effort de clarification, quant aux missions et types d'interventions que chaque partie doit fournir pour assurer à la démarche une certaine efficacité, n'est pas bien réalisé. Concrètement, que ce soit le bourgmestre envers le chef de corps, le chef de corps envers le dir-co, le dir-co envers l'analyste stratégique, l'analyste stratégique envers les instances fédérales (pour donner un exemple de relation en chaîne telle

que l'établissement d'une priorité locale, il peut y en a avoir une multitude d'autres bien évidemment), les rapports ne peuvent être guidés par de simples considérations personnelles sans compromettre l'efficacité du processus dans son ensemble. A cet égard, le contenu du vade-mecum doit servir à mettre les gens sur les mêmes rails ; dans sa mouture actuelle, il y manque quelques mises en perspective (relativiser des choses, insister sur l'importance d'autres), quelques adaptations quant à une approche à la fois plus didactique et plus simple (renforcer les parties où l'on met à disposition des outils pratiques comme un tableau de bord où l'on donne des exemples concrets (réalisation d'un nul meeting dans une zone fictive).

Le sensibilisation des autorités est perçue comme quelque chose d'extrêmement délicat par les acteurs locaux de police. Selon la base, il faut relativiser le fait que cela est difficile voire utopique de s'accorder parfaitement avec des responsables qui ont un champ d'action beaucoup plus large que la gestion de l'activité policière. Dans la réforme, l'accent est mis sur des principes de gestion comme la solidité de l'argumentation dans la préparation d'un dossier, l'accountability des actes posés, la justification des résultats obtenus au regard des objectifs posés ou encore la détermination précise des engagements respectifs des intervenants à une politique.

En fait, il est possible de cadenasser un projet par une démarche volontariste qui consiste à constituer des dossiers en béton ; il devient alors difficile pour une autorité peu au fait de la problématique de venir contester une initiative. C'est une manière de faire lourde et complexe qui demande une certaine expertise mais elle a le mérite de prévenir les futures distorsions qui peuvent arriver lorsqu'un chef de corps est amené à négocier avec des supérieurs 'hiérarchiques' comme un Bourgmestre, un Procureur du Roi, un Gouverneur de Province voire même le dir-co ou la PGR. C'est un peu le corollaire indispensable du devoir de rendre compte ; sans cette 'dynamique de la preuve', les nécessaires remontées d'informations sont souvent improductives pour le travail opérationnel du niveau zonal.

Cette logique de gestion permet de ne pas faire trop de cas du risque de manque d'intérêt qu'un responsable peut avoir par rapport au raisonnement global entrepris dans le cadre des plans zonaux de sécurité et qui se manifeste par la présence du vade-mecum. En fait, on peut dire que, si chacun fait sérieusement son travail, si chacun est capable d'expliquer comment il fonctionne et pourquoi il agit de cette manière, on peut admettre certaines distorsions dans la compréhension de la problématique policière (jugée assez objectivement au sein d'un corps

de police et appréhendée de façon plus sensible au niveau des intervenants extérieurs – ces derniers sont censés devenir *in fine* des partenaires dans la démarche intégrée). Il faut que les différents acteurs soient tenus par ces préceptes de gestion, sorte de garde-fou, sans que cela ne détériore l'indispensable climat de confiance qu'il doit y avoir entre les 'gros calibres' de la politique policière.

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

Avant de s'engager dans le vade-mecum, il faut s'interroger sur deux éléments de gestion. Le premier : dispose-t-on des prérequis nécessaires en terme de know-how organisationnel pour se lancer dans la démarche ? Il faut faire l'état des lieux en matière de connaissance de gestion au sein des personnes ressources que l'on compte détacher pour ce processus. Deuxièmement, y a-t-il, dans la zone, un existant en terme de système d'information de base (récolte de données, encodage informatique, traitement statistique, …) ? Sans cela, on ne peut demander à une zone de faire un bon plan zonal de sécurité, cela doit être vu comme un exercice de gestion à améliorer au fur et à mesure que l'on peut y apporter du savoir-faire et des chiffres concrets. Devant cette tâche, des documents de conseil comme le vade-mecum sont importants comme base de réflexion mais, pour pouvoir aller plus loin, il faut que ce genre de principes soit présenté de façon simple et directe.

Une fois ces premières lignes directrices données, on peut concevoir des préceptes plus élaborés en vue d'appréhender des problèmes plus complexes ou une situation de façon plus large ou plus précise. Il faut tenir compte de l'aspect temporel où une démarche se développe lentement, où l'on permet une construction évolutive de la politique. Le vade-mecum, par son soucis d'exhaustivité, ne fait pas assez ressortir cet impératif de gestion (on est obligé de partir d'une assise fiable qui soit comprise et acquise par tous les intervenants pour espérer atteindre la logique présentée). En outre, si l'objectif est trop large ( toucher un mot sur un ensemble à intégrer de considérations de gestion que sont le cadre général, l'agencement dans le temps et les fondements techniques), on augmente la difficulté d'assimilation, on crée des différences d'interprétation et on n'atteint pas le but organisationnel : développer une politique locale sur une base relativement commune.

Il faut noter qu'une fois que l'on est entré complètement dans la logique de gestion, une série de choses se fait naturellement. Pour une zone qui a un système de gestion développé, cela ne

va pas demander un effort supplémentaire de préparer un plan pour l'horizon annuel à venir puisque, au niveau de leur réflexion, on arrive naturellement au constat qu'il faut continuer à avancer avec les résultats générés par un cycle de gestion précédent. A contrario, une petite zone qui n'a pas encore ce fond de commerce ne doit pas investir trop d'énergie dans la préparation d'un plan qui ne sera de toute façon que peu argumenté ; elle doit juste pouvoir se faire la main par rapport à cette démarche, l'essentiel consistant à se doter d'une infrastructure informationnelle et intellectuelle suffisante pour étayer les futures évaluations.

## Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum / Structure d'appui

De manière générale, le défi de cette réforme est de valoriser au mieux les ressources à la disposition de la police en arrivant à combiner les problèmes spécifiquement locaux et des principes généraux comme l'équité de traitement des citoyens ou encore assurer l'ordre public de façon cohérente. Si l'on conceptualise les besoins structurels de l'organisation policière, il s'agit d'arriver à articuler les ressources autour de deux problématiques. En d'autres mots, il faut arriver à joindre, au niveau des connaissances et de la diffusion des informations, les considérations pratiques liées à la compréhension du local et aux préoccupations du terrain aux impératifs de gestion pour lesquels la compréhension des enjeux nationaux et l'homogénéité dans le fonctionnement des corps sont fondamentales.

Tout cela se joue sans aucun doute au niveau du dir-co, constituer une équipe de facilitateurs (aide supralocale pour les plans zonaux de sécurité) autour de lui est une piste à développer. La difficulté réside dans le profil de ces spécialistes qui doivent allier une expérience de terrain à une compétence technico-organisationnelle. L'intérêt réside, par exemple, dans la création de cellules qui peuvent étudier des tendances diffuses comme la notion de violence, qui peuvent conseiller les acteurs locaux au niveau de la cohérence d'un plan en faisant ressortir les éléments transversaux présents dans une problématique.

Fondamentalement, la zone a quatre besoins. Un besoin de stabilité pour entrevoir l'avenir de façon plus évidente. Un besoin de valorisation des capacités de gestion pour dégager des officiers vers des tâches de développement de la politique. Un besoin de remontée claire et évidente des informations factuelles. Et enfin, un besoin de temps pour avoir des habitudes de travail similaires tant à l'intérieur qu'entre zones.

Cette transparence ne peut se faire qu'en définissant les rôles des personnes ressources disponibles ; concrètement, cela revient à se créer ses propres contraintes de fonctionnement. C'est un système qui 'coûte' à chaque participant, il faut en être conscient, cela semble être la seule certitude à l'heure actuelle (demander de la part de tous un effort de rationalisation de sa tâche pour être plus utile à l'ensemble du dispositif.

Pour en revenir au positionnement du dir-co, il faut noter que c'est le seul niveau 'hiérarchique' où peut se concevoir un dispositif de coordination tant opérationnelle que stratégique. A cette place, on peut, d'une part, se focaliser sur une démarche objective de qualité, on possède en effet la distance critique pour analyser en profondeur un phénomène sans y être trop plongé ou trop éloigné. D'autre part, on a un rôle important à jouer au niveau de la diffusion d'un état d'esprit et l'assurance que les zones aillent dans la même direction en ce qui concerne les priorités de sécurité et de gestion. Cela se fait par exemple par l'instauration de réunions. Enfin, par les missions spécifiques de terrain tant opérationnelles que de suivi, le dir-co doit appréhender la réalité du terrain, comprendre en profondeur ce qu'est la police de proximité et par là, asseoir la légitimité de sa fonction auprès de ses divers interlocuteurs.

## Timing

L'articulation délicate entre un plan zonal de sécurité qu'il faut faire et un plan national de sécurité, actuellement imparfait, en terme de timing et d'adéquation avec les préoccupations du local ne pourra trouver de solution sans un travail en aveugle de l'ensemble des zones. Il faut se rendre compte que, quelle que soit la situation dans laquelle on se trouve, quelles que soient les ressources disponibles, quels que soient les besoins urgents, il faut rapidement s'atteler à la tâche 'prévisionnelle', mettre des moyens en œuvre même de façon imparfaite et momentanée, définir des objectifs (les plus génériques possible) et initier une réflexion sur les évolutions qu'une politique pourrait avoir.

Dans l'incertitude ambiante, la zone ne doit pas perdre de vue qu'un laisser-aller en terme de préparation, sous prétexte que la situation n'est pas encore stable, va être préjudiciable à terme. Si le local ne se définit pas un cadre d'action, il sera tenu par des contraintes qu'il n'aura pas prévues. Mieux vaut se fixer des objectifs et s'imposer des limites que d'attendre que les budgets, les priorités et les limites de capacité vous tombent dessus.

Il est de la responsabilité d'un chef de corps de prendre les devants en matière policière, d'avoir des revendications, de prendre des positions argumentées pour l'avenir. La seule manière possible pour arriver à s'approprier les horizons de gestion proposés, c'est de les anticiper, d'être un interlocuteur à part entière dans la détermination de la politique de sécurité. Ce système est exigeant pour l'ensemble des intervenants car il demande des efforts en amont (se préparer) et en aval (accepter).

Par rapport à ce constat, l'annualité de la démarche est à voir comme une période sur laquelle s'étale le suivi de gestion. Les phases de préparation et même de détermination doivent être aussi soumises à cet échéancier. C'est la nature des objectifs et la spécificité du système particulier de police qui doivent primer dans l'instauration d'horizons de gestion (CT, MT, LT). Le plan par étapes est pertinent à partir du moment où l'on part de l'existant et que l'on admet que l'important en matière de sécurité, c'est la connaissance des problèmes ; cela nécessite un suivi quasi-permanent, des évaluations (intermédiaires en fonction d'événements, bilantaires par rapport à une commune ou un état fédéral) sur base annuelle mais aussi un système d'information et de réflexion continu, des résultats à atteindre sur des perspectives longues.

Il faut veiller à ce que le système des plans zonaux de sécurité ne soit pas source d'instabilité dans l'organisation policière zonale. Si l'on impose un cycle complet sur base annuelle avec une série d'obligations lourdes à tenir, deux scénarios 'catastrophe' peuvent arriver. La zone qui a développé son système spécifique risque de se désorganiser. Celle qui n'a pas de démarche suffisamment intégrée en la matière va se retrouver devant un mur insurmontable et échouer dans sa volonté de suivre de façon pertinente la sécurité au sein d'une zone. Il faut que cela soit une base qui garde de la souplesse à l'intérieur même du cycle mais aussi une capacité d'évolution au cours du temps.

Cette notion du temps où l'on se prépare à l'avance à la détermination ne semble possible que pour des zones très développées. L'idée qui veut que les grandes orientations fassent l'objet d'un important travail en amont nécessite une grande capacité au niveau du système de traitement de l'information de la part des acteurs. Ce genre d'impératifs de gestion ne se combine pas facilement avec les contraintes quotidiennes de fonctionnement (assurer les missions de base du service public). Il faut aussi mentionner qu'il n'y a que les zones importantes qui peuvent réellement composer avec les desiderata des autorités car elles

possèdent des définitions d'axes de gestion qui sont à la fois assez larges pour permettre des adaptations et assez bétonnées pour justifier leur présence et assurer, par là, une continuité dans le développement de la politique en matière de sécurité.

## Reporting

Dans l'état actuel de la remontée vers le fédéral, il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de susciter un intérêt car la démarche ne recèle pas encore une utilité pour le travail de terrain (absence de feed-back qualitatif, de statistiques pertinentes, d'avis motivés, …). En outre, il serait bon de revoir l'aspect contraignant de ce genre de démarche en terme de rigidité ; on convient qu'il faut faire ce reporting mais si on ne laisse pas une certaine latitude aux analystes pour intégrer ce travail dans le fonctionnement habituel de la zone, on passe à côté de l'objectif d'une accountability performante, on remplit juste le devoir de rendre compte.

Pour ce qui est de la remontée d'informations au sein du corps, il y a là un enjeu réel car c'est la façon la plus intégrée de récolter des données à la fois subjectives et objectives sur ce que le citoyen perçoit comme problème de sécurité. C'est assez lourd à mettre en place car cela demande de la part de l'ensemble des agents une rigueur et un formalisme dans la collecte de données. Ainsi, le travail de quartier, de par la nature du métier, échappe pour une bonne part aux efforts de remontée systématique d'informations.

De manière générale, c'est l'informatique qui doit pouvoir supporter cette dynamique ; c'est l'outil technique qui permet de se doter d'un réel instrument de suivi, base de toute politique policière solidement argumentée. Les instances fédérales devraient se concentrer sur une banque de données refondue, condition d'existence aux plans zonaux de sécurité. A cet égard, il faut de nouveau partir de l'existant ; on ne peut se permettre de repartir à zéro chaque année, c'est trop important que pour pouvoir faire une nouvelle base de données sans tenir compte de TOUT ce qui existe (c'est-à-dire pas de compromis mais une proposition d'un système unique avec une nomenclature standard sur laquelle les zones avancées peuvent continuer à travailler comme par le passé). La puissance des outils informatiques rend cette objectif réalisable (base type commune que l'on peut utiliser à sa guise et qui peut être améliorée en fonction des usages qui en sont fait).

## Compte-rendu n°8

### Définition et objectifs

Après la lecture du vade-mecum, ces acteurs sont effectivement sensibilisés, ils sont convaincus de l'utilité de la démarche et de l'apport qui peut être le leur dans la politique policière globale, ils en étaient d'ailleurs persuadés auparavant. Le problème est qu'il faut avoir les moyens de cette politique, pour eux, cette méthode est un luxe.

Le vade-mecum devrait indiquer que l'on part du principe que les zones n'atteindront pas ses objectifs trop ambitieux. Il devrait prévoir les différents résultats qu'il est possible d'atteindre en fonction des capacités dont on peut disposer. Il doit donc faire preuve de réalisme et inclure un tableau reprenant les différents cas possibles (pour telle capacité : tels objectifs, …) et non présenter, comme il le fait, une situation idyllique.

Si, comme nous l'évoquerons tout à l'heure, cette zone souhaite voir des organes extérieurs faire le travail préparatoire (analyse de la situation propre de la zone, définition des indicateurs, définition des lignes de force de la zone, …), le vade-mecum reste utile puisque la zone devra quand même rédiger elle-même son plan de sécurité. De plus, si l'on demande une aide du fédéral, cela implique que dans chaque zone il y ait un interlocuteur qui connaisse le vade-mecum, un fonctionnaire de référence par zone.

### Diffusion et ciblage

Le vade-mecum dans sa version actuelle ne devrait être adressé qu'au chef de zone, qui servira d'interface avec les aides fédérales.

La première partie, si elle est vulgarisée, peut être diffusée au personnel, la partie technique, réservée aux personnes qui travailleront au plan zonal de sécurité, sera diffusée par le chef de corps aux personnes concernées. Une personne irait exposer au conseil communal ce qui le concerne.

La remarque principale est que les bourgmestres ne liront pas le vade-mecum, il faut donc prévoir un moyen (exposé, document synthétique) pour les sensibiliser. Peu de bourgmestres considèrent la police comme une priorité. L'Union des Villes et Communes pourrait diffuser une version vulgarisée auprès des bourgmestres concernés.

## Acteurs et responsabilités

En principe, le Chef de zone effectue une première préparation du plan zonal de sécurité mais la responsabilité de l'élaboration du plan incombe au Conseil Zonal de sécurité. Toutefois, l'Union des Villes et Communes pourrait faire circuler les informations.

Sachant que les bourgmestres font partie de ce Conseil Zonal de sécurité, comment va s'organiser la participation des bourgmestres dans une zone pluricommunale ? Quelle formation vont-ils recevoir ? Les remarques faites par la police sont vite balayées par les bourgmestres, les arguments politiques de ces derniers ne cadrent pas toujours avec le travail policier.

## Structure d'appui

Tout le travail préparatoire devrait être effectué par des organes extérieurs. Cela signifie que le fédéral ne devrait pas se limiter à présenter les lignes de force nationales mais également les lignes de force propres à chaque zone de police.

En effet, la zone souhaite que soit réalisé pour elle l'état des lieux en matière de lignes de force. Le niveau fédéral pourrait lui fournir l'analyse de la situation, les statistiques ainsi que les différentes hypothèses quant au traitement de la situation en fonction des moyens disponibles

Le fédéral (les dir-co par exemple) pourrait prendre en charge l'analyse par zone, détacher des analystes ponctuellement au sein de chaque zone.

De manière générale, tout le travail supplémentaire requis par les plans de sécurité prend beaucoup de temps, que l'extérieur fasse ce travail pour les zones (analystes stratégiques, équipe universitaire, …) et elles adapteront leur travail en fonction de ces résultats.

L'accumulation des savoir-faire et la collaboration entre les zones peuvent se faire via les dir-co. Chaque dir-co sera au courant de ce qui se passe dans les zones de son arrondissement. De plus, rien n'empêche que les chefs de zones prennent contact avec les chefs de zones adjacentes.

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ

Il y aura indéniablement de grandes différences entre le premier jet du plan de sécurité et les mises à jour. Au niveau des prévisions budgétaires notamment, il faudra dans un premier temps prendre les budgets policiers de la zone et les corriger. Le risque est que la zone qui

réalise un plan de sécurité fasse une prévision budgétaire qui sous évalue les besoins nécessaires. Si elle n'atteint pas ses objectifs suite à cette erreur de prévision, on le lui reprochera lors de l'évaluation.

Cette zone insiste d'ailleurs beaucoup sur le fait qu'il est très difficile de prévoir le budget requis. Il y a beaucoup trop d'inconnues en matière d'effectifs principalement. Si l'on prend par exemple le cas d'une zone où la moyenne d'âge est élevée, il y a un plus grand risque d'absence pour raison de santé.

Certains conseillent dans la mesure où les moyens manquent vraiment et que le plan risque donc de ne jamais être réalisé, de faire une étude sérieuse de la situation actuelle de la zone en matière de moyens disponibles. Si cette évaluation conclut de bonne foi que dans l'état actuel des choses, il est impossible de mettre en œuvre le vade-mecum, le fédéral devra mettre des moyens supplémentaires à disposition de la zone.

Concernant le document « plan zonal de sécurité » lui-même, la zone ne souhaite pas qu'il soit, tout comme la Charte de Sécurité, un document alibi, c'est-à-dire rédigé par obligation mais jamais suivi.

Cela dit, le document relatif à la rédaction des Chartes de Sécurité comprenait un modèle, le vade-mecum lui n'en a pas. Dans la pratique, c'est risquer qu'une zone attende qu'une autre se soit lancée pour lui demander l'exemple.

### Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

Au niveau des effectifs, dans l'état actuel des choses, la zone ne parvient pas à réaliser tout ce qu'elle souhaite (en dehors de l'exécution des plans de sécurité).

L'idéal est de posséder une cellule stratégique composée de personnes formées pour la réalisation des plans de sécurité. Dans cette zone, il n'y en a pas, les effectifs actuels peuvent à peine remplir les fonctionnalités. Si cette fonction peut être remplie par le dir-co, il faut avoir la garantie de pouvoir faire appel à lui en cas de besoin et qu'il ne puisse dire non.

Il faut aussi tenir compte que le travail d'analyse n'est prenant qu'à certains moments, au début principalement, ensuite il y a moins à faire. Voilà pourquoi il n'est pas nécessaire d'engager une personne plein temps à cette tâche et qu'un individu détaché par le fédéral de manière ponctuelle peut suffire.

Un problème se pose au niveau financier, la zone doit pouvoir prévoir le budget nécessaire à son fonctionnement, suite à la définition du plan de sécurité. Une proposition qui a été faite

est de calculer, pour la zone, le coefficient par lequel il faut multiplier le nombre d'effectif pour obtenir le coût total de fonctionnement de la zone pour une équipe de N personnes.

Une autre constatation qui a été faite est la suivante : même si la zone obtient le budget qu'elle souhaite après avoir déterminé les moyens humains et autres dont elle a besoin, il n'est pas certain que le plan sera exécuté car le recrutement des effectifs supplémentaires nécessaires n'aura pas eu lieu. Le conseil de police chargé du recrutement risque de ne pas l'effectuer par manque de temps ou de coordination.

### Timing

Le cycle zonal doit coller au cycle fédéral, ce qui signifie qu'il va falloir travailler plus vite que le fédéral, ce n'est pas évident du tout et c'est intenable si le plan est annuel.

### Reporting

Il est nécessaire d'organiser des rencontres et des échanges du haut vers le bas. On constate en effet moins de problèmes pour la remontée d'informations que pour la descente. La remontée des informations sur les activités de police de base est déjà prévue et organisée, cela se fait par disquette en début de mois. Le reporting vis-à-vis du dir-co est très important.

Le reporting ne doit pas être un moyen de sanction

# Compte-rendu n°9

## Définition et objectifs du vade-mecum

Le vade-mecum est assez clair sur les objectifs qu'il poursuit, ces derniers transparaissent bien à la lecture. Par contre, les éléments incontournables n'apparaissent pas clairement. La première partie par exemple est une philosophie générale, une philosophie est-elle contraignante ?

Il est fort difficile de voir si le contenu est indicatif ou si la zone a l'obligation de s'y tenir. Quelles sont les sanctions si on ne respecte pas ce vade-mecum ? L'expérience montre (en matière d'évaluation par exemple, suite aux chartes de sécurité) que les acteurs ont rarement été sanctionnés pour un travail mal réalisé.

## Diffusion et ciblage

Selon l'avis des personnes présentes, celui qui n'a jamais vu ce genre de procédures de près n'aura pas envie d'utiliser le vade-mecum, il n'en terminera même pas la lecture. Le mieux, dans un premier temps, serait de retraduire le document en termes plus simples, accessibles à tous les acteurs locaux concernés, même les moins formés. Sinon, il risque de s'adresser à un groupe d'acteurs qui n'existe pas (spécialistes).

Ensuite, il faudrait aussi moduler le message en fonction des personnes à qui il va s'adresser. Les bourgmestres par exemple ne le lirons pas, pourquoi ne pas prévoir pour eux une synthèse ?

De l'avis général, le vade-mecum, dans sa version complète, s'adresse principalement à un staff opérationnel et à la cellule qui lui est attachée dans la préparation du plan. Et cette version complète devrait comprendre idéalement un exemple concret d'un cas réel. Que ceux qui ont rédigé le vade-mecum rédigent aussi le plan de sécurité d'une zone existante (et non un cas hypothétique dont les conditions d'existence seraient trop éloignées de la réalité) complet, avec l'ensemble des indicateurs.

Enfin, la diffusion de ce vade-mecum se ferait, auprès de chaque zone, lors d'une présentation « vivante », avec des transparents, … et l'accent serait mis sur les points importants et délicats.

## Acteurs et responsabilités

Les problèmes relevés sont les suivants :

- les différents acteurs cités ne disposent pas à leurs côtés de méthodologues pour les aider dans leur rôle ;

- lors de la phase d'approbation, on court le risque qu'un bourgmestre qui n'aura pas osé tenir tête au Procureur du Roi lors de la discussion du projet refuse d'approuver le plan lorsque ce dernier lui sera soumis.

## La structure d'appui

Concernant l'intégration justifiée des grandes lignes de force fédérales dans les considérations locales, ne doit-on pas craindre que certaines zones s'occupent des lignes de forces fédérales (pour obtenir les dotations budgétaires) et négligent les priorités locales ?

Une autre remarque a été faite : puisque le dir-co est présent en conseil zonal de sécurité pour veiller au respect des directives nationales, ne conviendrait-il pas d'intégrer aussi le dir-jud ?

L'appui du fédéral, qu'il s'agisse de préparer la démarche ou la gérer au quotidien, semble nécessaire. En effet, en dehors des zones « fortes », il n'y a pas de cellules de traitement des données.

En premier lieu, chaque zone a besoin de savoir de quel personnel elle dispose et à quoi il est affecté ainsi, elle peut plus facilement savoir qui orienter vers l'application du vade-mecum. Il est donc nécessaire de disposer d'un outil de gestion en matière de personnel et l'idéal serait de disposer d'un outil commun à toutes les zones afin de pouvoir intégrer les données au niveau national. On disposerait ainsi de données complètes sur la capacité totale de policiers et sur le travail qu'ils effectuent.

Ensuite, il faut aussi penser à un outil commun de collecte et d'analyse des données pour pouvoir exporter ces dernières en dehors de la zone. Les banques de données doivent être de bonne qualité et surtout, meilleures que les statistiques du SGAP qui n'utilisent pas un langage « terrain » et qui arrivent trop en retard.

Enfin, la question de l'appui fédéral en matière de suivi et surtout d'évaluation est assez controversée. Si le suivi peut être réalisé par la zone elle-même (par le conseil zonal de sécurité par exemple), l'évaluation ne devrait-elle pas être faite par un service neutre et de manière normalisée ?

Dans le contexte actuel (phase de démarrage, besoin d'avoir réalisé un cycle complet de gestion avant de pouvoir être tout-à-fait au point) il vaut mieux que l'évaluation ne soit pas faite par les gens du local. De plus, le chef de corps préfère qu'un organe extérieur à la zone remette au bourgmestre des chiffres qui risquent parfois d'entraîner pour la zone une perte de subsides.

L'évaluation pourrait être faite par le fédéral (cellule d'audit dépendante du ministère, inspection, …) uniquement pour la manière dont la zone travaille pour le fédéral. La zone disposerait d'un document d'évaluation normalisé lui permettant de savoir sur quoi elle sera évaluée (au moins au niveau de l'aspect technique).

Cependant, le risque si l'on est évalué par le fédéral est de créer un lien hiérarchique qui n'existe pas entre le niveau fédéral et le niveau local et que personne ne désire voir apparaître.

Quoiqu'il en soit, l'évaluation doit être constructive.

L'échange de savoir-faire entre zones peut être favorisé par les officiers de liaisons que peuvent désigner les gouverneurs. A condition qu'on attribue à ces officiers les compétences pour. Il est également possible de réunir les directeurs de conception par province ou par arrondissement, des méthodologues du fédéral pourraient aussi participer à ces réunions pour faire le lien entre provinces ou entre arrondissements.

Les compétences du dir-co quant à l'appui du fédéral sont sujettes à discussions. De l'avis général dans cette zone, cet acteur ne doit pas être imposé, mais comment peut-il réellement coordonner sans autorité ? Il devra, dans certaines circonstances, faire preuve d'autorité, il faut donc admettre, même implicitement, qu'il impose son point de vue.

## Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

C'est surtout le problème du personnel qualifié qui se fait sentir. En premier lieu, tout le travail relatif à la définition, l'exécution et l'évaluation des plans de sécurité doit être réalisé en plus des fonctions quotidiennes qui prennent déjà beaucoup de temps. Ensuite, peu de zones disposent de spécialistes pour réaliser ce travail. Il est nécessaire de constituer un staff spécialisé dédié à ce travail mais si l'on peut consacrer un staff important dans les zones importantes, il n'en va pas de même dans les petites zones. Ces dernières devraient pouvoir se reposer sur des structures d'appui mises en place par le fédéral, sur des spécialistes.

De manière générale, ces spécialistes devraient être disponibles, à un niveau intermédiaire, pour toutes les zones, en appui des chefs de zone.

Enfin, les staffs de gestion peuvent être composés de civils pour autant qu'ils « sentent » la matière policière.

Concernant les moyens financiers, si toute la démarche est financée par le fédéral, ça ne posera pas de problème, le tout est de pouvoir définir ses besoins à temps.

En résumé, soit la zone utilise le personnel et les moyens dont elle dispose, si elle en a le temps et si elle est formée pour, soit elle se fait soutenir au maximum par le fédéral.

De toute manière, si l'on veut effectivement développer un langage commun, il faudra prévoir des formations dans toutes les zones.

## Timing

L'agenda pose problème, tant pour le respect des délais que pour la prévision du budget.

## Reporting

Le fédéral doit définir ce dont il a besoin comme données pour en faire rapport au ministère. Le local attend que toutes les données qui remontent vers le fédéral lui soient renvoyées, après traitement, afin que chaque zone puisse connaître l'évolution des divers phénomènes dans le pays et pour qu'elle puisse comparer sa situation avec celle des autres zones. Si elle constate qu'une problématique s'est accrue de 10 % dans sa zone, elle aimerait savoir s'il en est de même dans tout le pays.

Cette zone attend beaucoup du traitement des données par le fédéral car elle n'envisage un traitement en interne que dans les zones bénéficiant d'un staff qui s'en chargerait.

## En conclusion

Le problème majeur de ce travail relatif aux plans de sécurité est qu'il arrive en même temps que d'autres choses difficiles à mettre en œuvre, il doit être réalisé en plus des tâches quotidiennes et ardues de la police.

Les zones s'attachent en premier lieu aux obligations légales (et toutes ne s'occupent pas encore des 14 fonctionnalités) et ensuite il y a les priorités fédérales (lignes de force).

Il semble qu'il faille être très modeste pour le premier plan zonal et l'améliorer par la suite.

# Compte-rendu n°10

## Définition et objectifs du vade-mecum

À la relecture du vade-mecum, les objectifs 'philosophiques', 'd'aide à la gestion' et de 'langage commun' apparaissent clairement mais leur définition semble très théorique et pose donc un problème au niveau de l'application.

En fait, l'intention réelle du vade-mecum semble floue aux acteurs locaux (un outil pratique, un ouvrage académique ou encore un cours théorique). La première partie (principes, cadre, définitions) est très bien faite mais elle ne s'adresse qu'à un public restreint d'initiés. La seconde partie (directives, principes et timing en vue de la rédaction et de l'exécution des plans de sécurité) contient des zones d'ombre tandis que la troisième partie portant sur les indicateurs est jugée largement insuffisante (le classement 'universel' des indicateurs utiles est attendu) ; le plan de rédaction en annexe ainsi que les exemples concrets ont été appréciés et constituent la voie à développer.

De manière générale, la première partie est qualifiée d'excellente, c'est pourquoi les acteurs locaux considèrent que ce vade-mecum facilite, dans un sens, la mise en place des plans de sécurité puisqu'il permet à ces acteurs de penser dans le même sens et d'avoir une vision commune. Cependant, ses faiblesses apparaissent si l'on prend en compte ceux qui n'ont aucune expérience dans la rédaction d'un plan de sécurité et qui seront amenés à réaliser celui de leur zone. Dans ce contexte alors, il est nécessaire d'approfondir la théorie proposée dans le vade-mecum par des formations pratiques.

## Diffusion et ciblage

En premier lieu, ce document doit arriver au niveau du staff de direction (il faut donc en constituer un), les opérateurs attachés au soutien de la politique doivent en faire partie d'emblée (analystes,…).

Le niveau supérieur, celui des mandataires locaux, n'a besoin que de documents synthétiques qui mettent l'accent sur le rôle qui est attendu d'eux et résument ce que les autres acteurs seront amenés à faire.

Le lien entre ces deux parties est constitué par le comité de direction de la zone (ex la CPL, le CZS).

Enfin, une personne au niveau supra local doit maîtriser l'ensemble du contenu et agir comme conseiller stratégique (ça semble être le rôle du dir-co sur lequel nous reviendrons plus loin).

## Acteurs et responsabilités

Pour la mise en œuvre des plans de sécurité sont concernés en particuliers (bien que tout le monde doive être impliqué dans cette politique) : un staff de direction, une cellule d'appui, le dir-co et les bourgmestres.

Les rôles censés être tenus par chacun paraissent clairement définis (si ce n'est le « mystère » qui plane encore sur le dir-co). Le problème majeur lié au respect de son rôle par chacun est le changement impératif de mentalité. A ce niveau, il y aura des résistances à vaincre.

Une fois le plan déterminé, le seul moyen de garantir l'exécution est que chaque personne (chefs de corps et bourgmestres en particulier) le respecte et ne s'en éloigne que d'un commun accord, dans des circonstances précises. De l'avis des personnes rencontrées, il reviendra au chef local de défendre son plan auprès du bourgmestre notamment.

Il est vrai que les gros donneurs de travail n'ont pas que des principes de gestion en tête (le parquet et les bourgmestres agissent avec d'autres préoccupations plus urgentes, des soucis quotidiens). Ce sont eux (par leur comportement) qui influencent la mise en place d'un plan zonal de sécurité. Il faut qu'ils prennent des engagements raisonnables et qu'ils les respectent.

Enfin, une remarque importante nous a été faite concernant le rôle du chef de corps. Il semble qu'il accumule les responsabilités. Dans la phase de lancement, les nouvelles responsabilités viendront s'ajouter au travail quotidien déjà réalisé par le chef de corps.

## La structure d'appui

Afin d'assurer l'intégration des grandes lignes de gestion policière dans les considérations locales, la solution semble être la sensibilisation et la formation des personnes qui détiendront un poste-clé dans la zone, comme le chef de corps. Le ou les meneurs du projet sécurité doivent garantir le respect des directives supra locales. Ils doivent donc faire l'objet d'une « acculturation » poussée.

Il faut évidemment bien garder à l'esprit que cette articulation fédéral-local n'est pas une priorité au niveau local, cela passe après la définition et la gestion des 14 grandes fonctionnalités du travail policier, la nomination claire des chefs de corps, la création d'un modus vivendi entre les principaux responsables.

D'une manière générale, l'aide que peut apporter le fédéral, que ce soit dans la préparation de la démarche ou dans sa gestion au quotidien est la définition des indicateurs. Il semble important pour les acteurs locaux (en prévision de l'agrégation des données) que celles-ci soient collectées d'une manière uniforme sur tout le territoire.

Afin d'obtenir des statistiques fiables et surtout dans des délais plus rapides, il faut que le système informatique soit commun. Il serait aussi intéressant que soit mis en place un contrôle de la qualité de ces statistiques (mesures) au niveau de l'arrondissement par exemple et cela, avant d'agréger les données à un niveau national. Lorsque l'on aborde ce problème de gestion statistique, se pose bien évidemment celui des besoins en effectifs (entre autres), nous y reviendrons plus loin.

Une autre remarque qui nous a été faite est que les acteurs locaux se renseignent beaucoup sur ce qui existe en matière de police au Canada et aux Pays-Bas car ces polices sont considérées comme précurseurs en matière de sécurité. Les Pays-Bas disposent, par exemple, de très bonnes publications en la matière. Aussi, la demande des acteurs locaux est la mise au point, en Belgique, d'un centre d'études permanent dont les domaines de recherche resteraient proches des problématiques de terrain.

Concernant maintenant la construction d'un savoir-faire, il paraît nécessaire pour la zone d'obtenir un feed-back de toute l'information qu'elle fera remonter ainsi qu'un feed-back sur ce qui se fait ailleurs. Mais ce feed-back qualitatif censé aider réellement la zone ne peut se faire qu'en connaissance de cause, il doit donc attendre l'existence d'une procédure d'évaluation de gestion performante.

Dans le but, toujours, d'augmenter son savoir-faire mais aussi dans un esprit de collaboration entre zones, il serait intéressant de créer des plates-formes de réflexions au niveau arrondissement pour que les chefs de corps puissent partager leurs expériences, de même au niveau fédéral, entre dir-co, pour que ceux-ci fassent circuler les « best-practices » d'un arrondissement à l'autre.

Pour qu'il soit utile, le dir-co doit soutenir au mieux les zones qui font appel à lui. Son rôle est vu comme extrêmement important ; en effet, il est un médiateur entre la base et le fédéral mais également entre les zones d'un même arrondissement et entre arrondissements. C'est lui qui sera le mieux placé pour faire part des expériences voisines à condition qu'on le sollicite.

A ce sujet, le problème qui se pose est le suivant : les zones peuvent faire appel à lui mais n'y sont pas contraintes, comment faire en sorte qu'elles profitent de l'expérience qu'il met à leur disposition sans heurter leurs responsabilités ?

Ce système demande une importante ouverture d'esprit, c'est au niveau d'une nouvelle mentalité de travail qu'il convient aussi d'agir (axée vers la résolution de problème).

## Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation du plan zonal de sécurité

L'idée est de partir des chartes et d'avancer à petits pas en veillant à garder l'outil utile (pas de grand chantier où l'on remodèle complètement le document pour coller directement avec les principes du vade-mecum). Pour aller plus vite, il faudrait qu'un groupe fasse l'exercice de la refonte complète, un document sur la marche qui a été suivie (un peu comme l'annexe à la circulaire ZIP 7 mais en plus pratique). De manière générale, un centre d'étude devrait être constitué pour pouvoir retrouver ce genre de travail facilement (sorte de technostructure qui regroupe et classe les actions entreprises par le local et les mesures d'accompagnement accomplies par les structures de soutien).

Pour la préparation des plans zonaux de sécurité, il faut disposer d'une méthodologie standard commune basée sur des indicateurs policiers 'universels' ; une sorte de cadre de référence absolu à l'intérieur duquel l'agent peut développer son propre plan (la seule façon d'assurer une légitimité au plan est de garantir une façon de faire propre à chacun (liberté de moyen mais uniformité dans le vocabulaire de base)). Une latitude dans la manière de mener l'action de gestion est canalisée par une formation où le responsable local peut s'approprier les outils de mesure.

## Ressources nécessaires à la mise en œuvre concrète du vade-mecum

La réalisation des tâches telles que les décrit le vade-mecum ne semble pas faisable au vu des moyens actuels, qu'il s'agisse de moyens techniques, humains ou encore financiers.

Au niveau technique, les acteurs locaux attendent surtout du fédéral qu'il mette à leur disposition des outils de mesure (indicateurs, logiciels, tableaux de bord, …). Ensuite une formation assurant le suivi de ce qui a été entrepris comme ce que propose le SGAP avec son 'process begeleider'.

Concernant les effectifs, tout le travail à effectuer suite à la réforme doit se faire en plus des tâches quotidiennes. Il faut donc suffisamment d'effectifs dans chaque zone et actuellement, il manque de la main d'œuvre. Non seulement il faut dégager des personnes du travail quotidien pour effectuer ce travail supplémentaire mais en plus, il faut former ces personnes.

Pour le travail de récolte et de traitement des données, pour tout ce qui est administratif, analytique ou encore statistique, il n'est pas nécessaire de monopoliser les agents de la police, il vaut donc mieux veiller à dégager du temps pour les officiers actuels que de revoir tout

l'organigramme. L'idée est de décharger au maximum les gens de terrain du travail de bureau et d'engager du personnel supplémentaire au bureau. Il faut donc surtout valoriser les potentiels actuels en donnant du temps aux personnes à qui l'on confie une responsabilité pour l'entreprendre de façon réfléchie (c'est d'ailleurs une des principales raisons de la réforme).

Les apports extérieurs comme des consultants semblent relativement délicats à mettre en œuvre mais cela n'est pas rejeté. Constituer une véritable équipe autour du dir-co est aussi une étape cruciale.

Bien sûr ces moyens techniques et humains supplémentaires requièrent un budget dont ils ne disposent pas !

Enfin, cette manière de travailler sur base des plans de sécurité va demander une certaine réorganisation au sein des polices locales. Il est prévu, dans cette zone, de développer un staff qui s'occupera plus particulièrement de cela.

## Timing

Il faut pouvoir accepter un inévitable décalage au début de la législature, privilégier, dès le départ, la souplesse dans le cycle jusqu'au moment où la zone trouvera sa vitesse de croisière. Les acteurs locaux ont l'idée que les plans zonaux seront rédigés pour 6 ans (et ajustés chaque année) et changeront avec les élections communales.

Une fois le timing (difficilement) posé, il faut expliquer clairement ce que cela représente aux donneurs d'ordres que sont les bourgmestres et le parquet, pour qu'ils prévoient leurs demandes en fonction des impératifs de gestion posés.

Il faut arriver à ce que ce soit le zonal qui propose quelque chose au fédéral et non l'inverse, cela demande du temps et de la compréhension. D'ailleurs, selon l'article 248 de la fonction de police, les zones n'ont pas encore les conditions d'existence, il ne faut pas leur demander trop, trop tôt.

Quant à l'articulation avec le budget, les acteurs locaux comptent beaucoup sur la souplesse du bourgmestre quant à l'ajustement du budget aux nécessités du plan de sécurité.

## Reporting

Le reporting est ressenti comme le cadet des soucis par le zonal ! Si le reste est bien fait (préparation, mise en œuvre et évaluation), le reste doit suivre de lui-même. Ce sont d'autres

acteurs qui doivent plancher sur le reporting (les communes, le fédéral, le dir-co). Il faut en effet fixer un minimum en terme de remontée d'informations en ce qui concerne des enquêtes qui ne seraient pas une priorité au sein de la zone. Il faut tenter de systématiser au maximum la récolte de données grâce à des outils informatiques. Cela limite les traitements à un travail d'interprétation par les cellules de soutien et les organes décisionnels, cela fait participer l'ensemble des acteurs au système de gestion.

## Conclusion

Pour 2002, il faut arriver dans l'ordre à :

1. Avoir une infrastructure commune permanente (télécom, indicateurs, logiciel, personnel)
2. Créer une plate-forme de discussion entre acteurs d'un même niveau de décision
3. Constituer des organes de soutien
4. Harmoniser les premiers plans zonaux de sécurité (encore imparfaits)

Il faut être

- réaliste,
- pratique,
- commencer par sensibiliser le chef de la police aux impératifs de gestion,
- conscientiser l'ensemble des acteurs au fait qu'ils appartiennent tous à un système avec des rôles précis

# ANNEXE 7 : QUESTIONNAIRE - VERSION FRANÇAISE ET NEERLANDAISE

Prof. Claire LOBET-MARIS
CITA- Institut d'Informatique - FUNDP
21 rue Grandgagnage
B-5000 NAMUR
Tel. 32-81 72 49 91/61 - Fax 32-81 72 49 67
E-Mail clobet@info.fundp.ac.be

le 18 octobre 2000

Madame, Monsieur,

En tant que centre de recherche universitaire, la CITA a été chargée par le Ministère de l'Intérieur d'aider la PGR à valider le dispositif d'ensemble d'évaluation-coordination, destiné à assurer une articulation des objectifs locaux aux orientations supra-locales du système policier mis en place par la réforme.

Ce dispositif d'ensemble d'évaluation-coordination a été formalisé par le Professeur Ponsaers et son équipe du groupe de criminologie de l'université de Gand suite à un très long travail de discussion et de réflexion avec les membres du groupe de travail 2 en charge de ces questions de coordination dans le cadre de le réforme du paysage policier belge.

Dans ce cadre, l'équipe du Professeur Ponsaers a rédigé un manuel d'aide à la rédaction d'un plan local de sécurité. S'y retrouve une série de conseils méthodologiques, de présentations de concepts clés qui doivent aider les zones locales de police à réaliser leur plan de sécurité en cohérence avec la politique fédérale policière.

Ce document sera amené à être diffusé à l'ensemble des zones de police mais auparavant, nous aimerions le soumettre à votre réflexion.

En effet, le travail de la CITA consiste à anticiper les éventuels questionnements liés à ce vade-mecum. Bien que son contenu ait reçu l'aval de l'ensemble des parties prenantes, il reste

encore un travail de réflexion sur la mise en œuvre effective de l'ensemble des préceptes avancés dans ce document. Nous pensons particulièrement aux structures sous-jacentes, aux organes nécessaires et à la définition des fonctions chargées de supporter le processus d'élaboration et d'évaluation des plans locaux de sécurité.

Afin de mener à bien cette tâche, nous avons décidé de questionner les zones pilotes dans le but, d'une part, de voir validées les orientations de ce vade-mecum et, d'autre part, de recenser les questions organisationnelles et opérationnelles que soulève ce vade-mecum et, dans la mesure du possible, d'y apporter un éclairage.

Dans ce but, nous avons préparé à votre intention un questionnaire auquel nous vous demandons de bien vouloir répondre avec les personnes ayant un rôle actif dans la définition du plan de sécurité de votre zone (par exemple, le comité de direction). Pour y répondre, il importe que ces personnes aient lu préalablement le vade-mecum ci-joint.

Les réponses à ces questions ne doivent pas être trop longues mais bien plutôt viser à nous éclairer sur les points majeurs de réflexion opérationnelle que vous inspire le vade-mecum. Votre collaboration à ce questionnaire est très importante dans la mesure où elle pourra affiner le vade-mecum et l'adapter à vos pratiques opérationnelles. **Vous trouverez ci-annexé la liste des questions auxquelles nous vous demandons de répondre par écrit pour le 6 novembre au plus tard.** Vos réponses peuvent nous parvenir par courrier postal, fax ou E-mail aux adresses indiquées dans l'entête du questionnaire ci-joint.

Dans l'attente d'échanges fructueux et vous remerciant de votre collaboration, recevez, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la CITA

Professeur Claire Lobet-Maris

**Questionnaire**

**à compléter pour le 3/11/2000**

**à renvoyer à Christine MARSIGNY - CITA-FUNDP**

**Fax 081-72 49 67- E-Mail cma@info.fundp.ac.be**

**21 rue Grandgagnage - 5000 NAMUR**

Tous les commentaires et remarques à propos de ce vade-mecum sont les bienvenus. Les questions ci-dessous ne sont évidemment pas limitatives.

## 1.Définition et objectifs du vade-mecum

1.1.Quelles sont vos attentes à l'égard de ce vade-mecum ?

1.2.Dans sa version actuelle, ce vade-mecum vous semble-t-il répondre suffisamment à vos attentes de terrain? Dans la négative, indiquez les points qui devraient être intégrés ou développés dans le vade-mecum?

1.3. Distingue-t-on bien les parties " contraignantes " (phases, …) des parties " indicatives " (mesures, …) ? En d'autres mots, identifie-t-on les éléments incontournables du vade-mecum ?

## 2. Diffusion et ciblage

2.1. A quelle(s) personne(s), selon vous, s'adresse le vade-mecum ?

2.2. Le vade-mecum et le message qu'il fait passer devraient-ils être adaptés en fonction des différentes personnes auxquelles ils s'adressent ? De quelle manière ?

2.3. Quel type de document explicatif devrait, selon-vous, accompagner l'envoi du vade-mecum pour que celui-ci soit bien compris des personnes concernées dans de bonnes conditions (c'est-à-dire pour qu'il en soit fait le meilleur usage) ?

## 3. Acteurs et responsabilités

3.1. A la lecture du tableau synthétisant les responsabilités dans la procédure légale pour l'élaboration du plan zonal de sécurité (phases de l'élaboration et acteurs concernés, avez-

vous des commentaires particuliers à émettre quant à la définition des rôles et à l'implication opérationnelle des différents acteurs concernés dans l'élaboration du plan zonal de sécurité?

| ***Phases*** | ***Acteur(s)*** |
|---|---|
| Préparation | *Chef de zone ou de corps* |
| Discussion et rédaction du projet de plan zonal de sécurité | *Conseil zonal de sécurité* |
| Soumission et approbation des parties du plan zonal de sécurité relevant de la compétence du conseil communal / de police | *Conseil communal / de police* |
| Approbation du plan zonal de sécurité (dans les 2 mois après réception) | Bourgmestres et procureur du Roi |
| Pas d'approbation → soumission d'une nouvelle version:<br><br>Approbation du plan zonal de sécurité (dans un mois après réception) | *Ministres de l'Intérieur et de la Justice* |
| Information sur le plan de sécurité zonal approuvé | *Conseil communal* |
| Exécution du plan zonal de sécurité | *Chef zonal de la police locale* |
| Evaluation de l'exécution du plan zonal de sécurité | *Conseil zonal de sécurité* |

## 4. Structure d'appui

Par structure d'appui nous entendons l'aide qui pourrait être mise en place, en parallèle afin de soutenir les zones dans leur travail de mise en œuvre du vade-mecum. Cette aide peut intervenir à différents niveaux :

***Articulation fédéral-local***

Il s'agit ici de la manière dont le fédéral peut aider les zones à intégrer les grandes lignes de force fédérales dans leurs préoccupations locales.

4.1.Par le biais de quel interlocuteur peut-on s'assurer de l'intégration justifiée des grandes lignes de force fédérales dans les considérations locales ?

4.2.Y a-t-il un vide à combler à ce niveau ?

4.3. De quelle manière le remplissez-vous actuellement et que préconsisez-vous au niveau du vade-mecum?

***Support à la démarche***

4.4. Quels apports le fédéral peut-il fournir aux zones pour appuyer son travail au quotidien ? : pour préparer la démarche (formation, collecte de données, ...) et pour la gérer au quotidien (traitement des données, aide à l'évaluation, ...).

4.5. Comment peut-on veiller à l'harmonisation du travail des zones en ce qui concerne leur manière de procéder ?Le vade-mecum vous paraît-il une réponse à ce problème d'harmonisation?

***Le rôle du Dir-Co***

4.6. A la lecture du vade-mecum, comment percevez-vous le rôle du Dir-Co? Ce rôle vous paraît-il devoir être précisé, si oui, en quel sens?

## 5. Mise en œuvre concrète du vade-mecum et préparation de départ

5.1. Comment voyez-vous concrètement la mise en œuvre des principes de ce vade-mecum dans votre zone ? Quelles difficultés concrètes voyez-vos à cette mise en oeuvre?

5.2. Quels changements voyez vous par rapport aux Chartes de Sécurité et la manière de fonctionner y afférant ?

5.3. Est-on conscient, quand on lit ce vade-mecum, que le processus à mettre en place ne portera pas ses fruits immédiatement ? Le vade-mecum doit-il être plus explicite à ce sujet ?

## 6. Ressources nécessaires à la mise en œuvre du vade-mecum

6.1. Disposerez-vous des ressources techniques, humaines et financières nécessaires à l'élaboration, le suivi et l' évaluation plan zonal de sécurité tel qu'il est préconisé dans le vade-mecum ? Dans la négative, quels sont, selon vous, les moyens supplémentaires requis par une telle démarche?

6.2. Quel support supra-local souhaitez-vous ?

6.3.De quelles informations auriez-vous besoin? Fournies par qui ?

6.4. Pensez vous que la politique de gestion décrite dans le vade-mecum va vous demander un grand changement au niveau de votre structure organisationnelle interne ?

## 7. Timing

Dans ce point, nous avons repris les cycles annuels de la police fédérale et de la police locale présentés dans le vade-mecum.

| | Cycle annuel Police Locale | Cycle annuel Police Fédérale |
|---|---|---|
| **Janvier** | Préparation (chefs de corps) en vue de l'élaboration du PZS | -Détermination de la politique à suivre<br>-Préparation d'un projet de PNS |
| **Février** | | -Soumission aux Ministres |
| **Mars** | Préparation du PZS (Conseil Zonal de Sécurité) sur base du PNS dont les lignes de force sont communiquées aux dir-co | -Etablissement du budget de la police fédérale |
| **Avril** | | Approbation du projet par les ministres et transmission au Conseil Fédéral |
| **Mai** | | Eventuelles adaptations sur base de l'avis du C.F. |

| | | |
|---|---|---|
| Juin | -PZS transmis au conseil de police<br>-Etablissement du budget<br>-Approbation du PZN et transmission aux Ministres | Communication des lignes de force au Parlement afin que les PZS puissent en tenir compte<br>PNS définitif |
| Juillet | Envoi du PNS à la police locale | Opération-nalisation de la contribution de la police fédérale à la réalisation du PNS |
| Août | PZS approuvé par les ministres | |
| Septembre | | A partir de septembre :<br><br>-projets et plans d'action exécutés<br>-suivi et correct° si nécessaire<br>-évaluation des résultats=input pour le PNS prochain |
| Octobre | Approbation du budget par le conseil de police | |
| Novembre | -Communes informées du plan<br>-Votent leur budget | |
| Décembre | L'évaluation du PZS est un input pour le prochain PNS | |

7.1. Avez-vous des commentaires à émettre quant à l'articulation des cycles fédéral et local en matière d'élaboration de plans de sécurité?

7.2. La base annuelle d'élaboration des plan vous paraît-elle réaliste et réalisable dans le cadre de votre zone? dans la négative, précisez sur quelle échéance temporelle vous aimeriez travailler et justifiez votre réponse.

## 8.Reporting

8.1. Est-ce que l'on comprend bien, à la lecture du vade-mecum, la nécessité, pour le fédéral, de disposer d'informations concrète sur la situation en matière de sécurité ?

8.2.Comment voyez-vous ce reporting ?

vis-à-vis des autorités locales ?

vis-à-vis de la population ?

vis-à-vis des autorités politiques fédérales ?

8.3. Quelle type d'information doit remonter et à qui ?

8.4.Qui doit réaliser ce reporting ?

8.5.Quelle aide souhaitez-vous du fédéral ?

**VRAGENLIJST**

**Graag te beantwoorden voor 6/11/2000**

**En terugzenden aan Christine MARSIGNY- CITA-FUNDP**

**Fax: 081-72 49 67 – e-mail: cma@info.fundp.ac.be**

**21 rue Grandgagange – 5000 NAMUR**

Uiteraard zijn alle bedenkingen en opmerkingen bij het vademecum welkom.

U hoeft zich dus geenszins te beperken tot de antwoorden op onderstaande vragen.

## 1. Definitie en doel van het vademecum

1.1. Welke zijn of waren uw verwachtingen ten aanzien van dit vademecum

1.2. Beantwoordt dit vademecum, in zijn huidige versie, in voldoende mate aan deze verwachtingen of behoeften op het terrein?

Zoniet, kan u dan aangeven welke punten/aspecten er volgens u nog meer in geïntegreerd of uitgewerkt zouden moeten worden?

1.3. Kan u in het vademecum een duidelijk onderscheid maken tussen enerzijds, hetgeen reeds (wettelijk) is vastgelegd en bijgevolg onomkeerbaar is en zal moeten gevolgd worden en, anderzijds de nog meer vrijblijvende, indicatieve aspecten?

## 2. Verspreiding en doelgroep

2.1. Tot welke personen richt dit vademecum zich volgens u? Voor wie is het voornamelijk bestemd?

2.2. Dient het vademecum en de boodschap die erin gegeven wordt, nog aangepast te worden in functie van de verschillende personen waarvoor het bestemd is. Zo ja, op welke manier?

2.3. Dient er volgens u nog bijkomende verklarende informatie bij het vademecum te worden gevoegd opdat de betrokken personen op het terrein er optimaal mee zouden kunnen werken? Zo ja, aan welke informatie denkt u?

## 3. Actoren en verantwoordelijkheden

Hieronder vindt u de tabel die weergeeft welke de verantwoordelijke instanties zijn in de verschillende fasen van de procedure m.b.t. het zonale veiligheidsplan. Hebt u eventuele opmerkingen m.b.t. de bepaling van deze rollen of opdrachten en m.b.t. de eventuele implicaties op operationeel vlak m.b.t. de verschillende betrokken actoren.

| ***Beleidsfasen*** | ***Actor(en)*** |
|---|---|
| Voorbereiding | *Zone- of korpschef* |
| Bespreken en opstellen van ontwerp van zonale veiligheidsplan | *Zonale Veiligheidsraad* |
| Voorleggen en goedkeuring gedeelten van ontwerp zonale veiligheidsplan die onder bevoegdheid ressorteren van | *Gemeente-/Politieraad* |
| Goedkeuring zonale veiligheidsplan | *Burgemeesters en PdK* |
| Goedkeuring zonale veiligheidsplan (binnen de 2 maanden na ontvangst) | *Minister BiZa & Justitie* |
| Geen goedkeuring → nieuwe versie voorleggen:<br><br>Goedkeuring zonale veiligheidsplan (binnen de maand na ontvangst) | *Minister van BiZa & Justitie* |
| Inlichten over goedkeurde zonale veiligheidsplan | *Gemeenteraad* |
| Uitvoering van het zonale veiligheidsplan | *Zonechef Lokale Politie* |
| Evalueren van de uitvoering van zonale veiligheidsplan | *Zonale Veiligheidsraad* |
| | |

## 4. Ondersteuning

Met ondersteuning wordt hier bedoeld: de hulp die ter beschikking zou moeten gesteld worden opdat de in het vademecum voorgestelde werkwijze optimaal zou kunnen uitgevoerd/toegepast worden binnen de zone.

Deze hulp kan zich op verschillende niveaus situeren:

***Afstemming federaal – lokaal niveau***

Het betreft hier de manier waarop het federale niveau de zones kan helpen om de voor het federale niveau bepaalde krachtlijnen in het lokale beleid te integreren.

4.1 Op welke wijze (via welke tussenschakel) zou men volgens u deze integratie van federale krachtlijnen in het lokale beleid kunnen bevorderen?

4.2. Ontbreekt er, volgens u, op dit vlak nog iets?

4.3. Op welke manier wordt deze problematiek op dit moment opgelost en wat beveelt u in dit opzicht aan m.b.t. het vademecum.

***Ondersteuning bij de aanvang***

4.4 Welke inbreng zou er vanuit het federale niveau kunnen geleverd worden om het werk binnen de zone (m.b.t. het vademecum) te ondersteunen (1) om de start ervan voor te bereiden (opleiding, verzamelen van gegevens…) en (2) in verband met het dagelijks beheer ervan (analyseren van de gegevens, evaluatie…).

4.5 Hoe kan men volgens u, er het beste zorgen voor zorgen dat er een éénvormige manier van werken zal zijn (m.b.t. dit vademecum) in de verschillende zones. Bieden de instructies in het vademecum hiervoor voldoende garanties?

***De rol van de Directeur-Coördinator***

4.6 Hoe ziet u, na het lezen van dit vademecum, de rol van de Directeur-coördinator in verband hiermee? Dient dit volgens u nog nader te worden gepreciseerd?

## 5. Concrete toepassing van het vademecum en te treffen voorbereidingen

5.1. Hoe ziet u concreet de uitvoering van de in het vademecum voorgestelde werkwijze binnen uw zone? Kan u eventuele moeilijkheden of opmerkingen hierbij signaleren?

5.2. Welke wijzigingen/verschilpunten ziet u in vergelijking met de veiligheidscharters en de manier van werken in verband daarmee?

5.3. Is men er zich, uw inziens, na het lezen van het vademecum voldoende van bewust dat het werken met het vademecum niet onmiddellijk (maar wel op langere termijn) zijn vruchten zal afwerpen? Komt dit volgens u voldoende tot uiting in de tekst.

## 6. Noodzakelijke middelen om het vademecum uit te voeren

6.1 Beschikt u over de technische middelen, voldoende personen en financiële middelen om voor de uitwerking, de opvolging en de evaluatie van het zonale veiligheidsplan in te staan. Indien niet, welke zijn volgens u de benodigde extra middelen die voor de uitvoering van het vademecum vereist zijn?

6.2. Welke ondersteuning zou u verlangen vanuit het boven-lokale niveau?

6.3. Aan welke (bijkomende) informatie hebt u behoefte en door wie zou dit geleverd moeten worden?

6.4. Denkt u dat de in het vademecum voorgestelde werkwijze een belangrijke verandering op gebied van de interne organisatiestructuur zal vereisen?

## 7. Timing

7.1. Hebt u opmerkingen in verband met de tijdcyclus voor de uitwerking van het nationale en het lokale veiligheidsplan.

7.2. Lijkt een jaarlijkse planning u haalbaar binnen uw zone. Zoniet, kan u aangeven en beargumenteren welke tijdsspanne u beter lijkt?

## 8. Rapportering

8.1. Blijkt, na de lezing van het vademecum, voldoende hoe noodzakelijk het is dat het federale niveau concrete informatie betreffende de situatie op gebeid van veiligheid verstrekt.

8.2. Hoe ziet u het verloop van deze rapportering

- t.a.v. de lokale autoriteiten
- t.a.v. de bevolking
- t.a.v. de politieke autoriteiten op federaal niveau

8.3. Welk type van informatie zou aan wie moeten geleverd worden?

8.4. Wie dient voor deze rapportering in te staan?

8.5. Welke hulp wenst u vanuit het federale niveau?

## ANNEXE 8 : REPONSES AU QUESTIONNAIRE REÇUES DES ZONES NON VISITEES