

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

Band: 3 (2004)

Heft: 2

Artikel: Le système de police suisse à l'épreuve des faits : ajustements ou bouleversement?

Autor: Aepli, Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1050811>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Pierre Aepli

Le système de police suisse à l'épreuve des faits: ajustements ou bouleversement?

Résumé

En partant d'une approche de la sécurité en Suisse comme le produit d'un système et en considérant ses faiblesses et ses contradictions révélées par le G8, on doit conclure que des réformes sont indispensables, non seulement au sein des différentes parties du système mais dans les mécanismes et processus de fonctionnement de ce dernier.

Le développement d'une vision fixant la direction et le cadre dans lequel les mesures particulières seraient prises afin d'assurer leur cohérence est nécessaire.

La méthode des «domaines d'action stratégique» inspirée de l'analyse stratégique des entreprises permet, selon le problème à traiter, de déterminer au sein du système les acteurs impliqués et la philosophie d'action à appliquer.

Zusammenfassung

Wenn man davon ausgeht, dass die Sicherheit in der Schweiz das Produkt eines Systems ist und seine Schwächen und Widersprüche, die durch den G8-Gipfel aufgedeckt wurden, betrachtet, so kommt man zum Schluss, dass Reformen dringend nötig sind. Dabei sind Reformen nicht nur innerhalb der verschiedenen Teile des Systems nötig, sondern auch in dessen Mechanismen und Funktionsabläufen. Es ist nötig eine Vision zu entwickeln, welche die Leitung und den Rahmen festlegt, innerhalb dessen diese speziellen Massnahmen erfolgen, um die nötige Kohärenz sicherzustellen.

Die Methode der «strategischen Aktionsfelder», inspiriert von der strategischen Unternehmensanalyse, ermöglicht innerhalb des Systems – entsprechend dem auftretenden Problem – die involvierten Akteure und das anzuwendende Handlungskonzept zu definieren.

Summary

Based on an approach defining security for Switzerland as product of a system and considering its weaknesses and contradictions revealed by the G8-Summit, one must come to the conclusion that reforms are indispensable not only within the different parts of the system but also regarding their functioning and working processes. It is necessary to develop a vision that defines the management and framework for these special measures to ensure their coherence.

The method of «strategic fields of action», inspired by the strategic analysis of enterprises, allows to determinate within the system, according to the problem at hand, the actors involved and the strategy of action.

1. Introduction

Les propos de Marco Gamma mettent en évidence le besoin de réformes de notre conception de la sécurité et les réaménagements du fédéralisme que leur mise en œuvre pourrait nécessiter. La dialectique de la centralisation et de la décentralisation est bien saisie en relation avec les problèmes à traiter mais je reste sur ma faim quant à une vision qui intégrerait les pistes d'amélioration suggérées dans un tout cohérent.

Comme commandant d'une police cantonale et président de la Conférence des commandants des polices cantonales suisses ayant initié, conduit ou participé à Police 2000¹, Polizei XXI², USIS³ puis présidé le Comité directeur du G8, j'ai été confronté aux différents problèmes évoqués par Marco Gamma. C'est sur la base de ces expériences que j'aimerais, non pas critiquer la réflexion de ce dernier, mais la prolonger.

Je le ferai en partant d'une conception de la sécurité comme produite par un système⁴ qui doit apporter des réponses aux menaces qui pèsent sur l'Etat, la société et les individus, qu'elles soient militaires, criminelles, naturelles, économiques ou autres. J'examinerai ensuite le fonctionnement du système à la lumière du G8 et évoquerai les nécessaires améliorations à entreprendre.

1 Police 2000 vise l'extension de la collaboration entre les polices cantonale et communales vaudoises sur la base d'une répartition des tâches et des compétences entre les processus de proximité, de police secours et de police judiciaire, la police cantonale étant responsable de la conduite du système global.

2 POLIZEI XXI est un projet mené par la Conférence des directeurs de police cantonaux et la Conférence des commandants des polices cantonales. Il a pour objet de développer la collaboration des polices à l'échelon inter-cantonal en y regroupant des activités pour lesquelles les cantons n'ont plus la taille critique nécessaire. Les idées développées sont actuellement testées dans le concordat de Suisse centrale.

3 USIS est le projet conduit par la Confédération et associant les cantons qui avait pour but de réexaminer notre système de sécurité et de proposer des réformes. Il n'a malheureusement pas été achevé.

4 Cf. Probst G.J.B., Ulrich H., *Pensée globale et management*, 1988, Paris, Les éditions d'organisation.

2. Qu'est-ce qu'un système

Un système est composé d'acteurs, individus ou groupes, autonomes mais interdépendants et interagissant, entre eux et avec leur environnement, selon des objectifs et des règles qui leur sont imposés ou qu'ils se donnent.

Les mécanismes et les processus qui vont structurer leurs relations s'inscrivent dans le champ de l'opposition entre deux mouvements contraires mais complémentaires: division et spécialisation des tâches d'une part, intégration et coordination d'autre part. Ils sont les suivants:

- Les *processus d'autorité et de prise de décision* qui établissent la chaîne hiérarchique et les compétences des acteurs;
- Les mécanismes de *gestion des ressources* qui règlent la provenance, l'attribution et l'utilisation des ressources qu'elles soient humaines, matérielles ou financières;
- Le processus de *contrôle* qui définit ce qui est contrôlé, comment et par qui;
- Le *processus de communication* qui va stipuler comment l'information est recueillie, exploitée et distribuée au sein du système;
- Le *processus idéologique* qui a trait aux références, valeurs et normes reconnues par un groupe. Elles influencent ses comportements et ses relations internes et avec l'extérieur;
- Le lien entre *contribution et rétribution* dont découle le sentiment d'équité que ressentent ou non les membres du système en évaluant ce qu'ils lui apportent par rapport à ce qu'ils en retirent et en comparant leur situation avec celles des autres parties.

On ne doit en outre pas omettre la dimension politique, au sens de jeu de pouvoirs, qui conduit à appréhender le système et ses sous-systèmes comme des arènes⁵ dans lesquelles les acteurs, en fonction de leurs intérêts et de leurs enjeux propres, développent des stratégies qui peuvent se superposer ou entrer en conflit avec les objectifs du système.

3. Le système de sécurité suisse à l'épreuve du G8

Le G8 est révélateur de la manière dont le système a fonctionné face à un événement exceptionnel par son ampleur, ses risques, sa médiatisation et le nombre des acteurs impliqués. Les principales faiblesses et contradictions mises en lumière par la préparation et la conduite du G8 et les types de conflit qu'elles peuvent engendrer sont les suivants: (*Tableau voir page 31*)

Les faiblesses clés peuvent être synthétisées ainsi:

- En raison du nombre d'acteurs, il est difficile de dégager des objectifs clairs pour l'ensemble du système; les intérêts particuliers des sous-systèmes prévalent et peuvent perturber les relations entre les parties;
- La distribution de l'autorité horizontalement et verticalement conduit à un processus de décision lent et compliqué en main de collèges et non d'individus clairement identifiés et responsabilisés;
- La circulation de la communication est gênée par l'éclatement du système et par les contraintes légales;
- Les mécanismes de gestion des ressources butent sur des tailles critiques insuffisantes;
- Le processus de financement par des sources multiples entraîne des conflits constants quant au mode de répartition.

4. Les déficiences constatées sont-elles propres au G8?

Il serait erroné de penser que les faiblesses et les contradictions relevées à l'occasion du G8 ne concernent que des événements extraordinaires. Elles sont au contraire valables pour tous les cas qui dépassent les frontières des souverainetés politiques et doivent être considérées comme les conséquences du déséquilibre du système dont la capacité d'intégration, face aux risques et menaces nouveaux causés par l'évolution de l'environnement, est devenue insuffisante par rapport aux forces centrifuges de ses composants. Il s'agit donc de définir les conditions d'un nouvel équilibre au sein du système.

⁵ Cf. Bernoux P., *La sociologie des organisations*, 1985, Paris Seuil essais; Mintzberg H., *Le pouvoir dans les organisations*, 2003, Paris, Les éditions d'organisation.

CONTRADICTIONS ENTRE	ET	D'OÙ CONFLITS POTENTIELS
Les sphères de responsabilité et les moyens dont elles disposent	La dimension des problèmes à traiter qui dépassent les sphères de souverainetés	Dans l'attribution de la prise en charge des problèmes entre les différentes souverainetés
Les processus de décision collectifs	Le rythme des décisions à prendre	Au sein et entre les instances de décision
L'atomisation des ressources	Les tailles critiques nécessaires pour maîtriser certains événements	Dans la gestion des ressources, notamment dans les priorités fixées pour leur attribution
Les contraintes légales, la dispersion des organes de recherche de renseignements	L'exigence, pour pouvoir agir préventivement, de pouvoir rechercher à temps le renseignement sur les auteurs potentiels et de pouvoir les exploiter de façon centralisée	Entre cadre légal, les différentes instances et la pratique
Les responsabilités et les moyens <ul style="list-style-type: none"> • La Confédération dispose de moyens mais manque d'autorité • Les cantons sont souverains mais manquent de moyens • L'échelon intercantonal manque de structures de conduite et de contrôle politique et opérationnel 	La nécessité de disposer d'un cadre d'autorité clair à même d'engager les ressources en fonction de la situation et non des limites géographiques	Entre les souverainetés Dans la définition des objectifs et des stratégies
Une exigence de souplesse pour pouvoir réagir rapidement, marquer des efforts principaux, concentrer les forces si nécessaires	L'atomisation des moyens, les souverainetés différentes, la préparation et l'équipement des moyens	Dans la gestion des moyens des moyens et la fixation des priorités
Les processus financiers décentralisés	L'exigence d'unité	Entre les souverainetés sur la question de qui paie quoi
L'interdépendance des acteurs associés à la gestion de l'événement	Leurs interactions qui peuvent se gripper en raison du nombre élevé des acteurs et de leurs de intérêts qui peuvent diverger	Luttes prestige, susceptibilités, égoïsme Difficulté à convenir d'objectifs communs

5. Quelles pistes d'amélioration?

Elles sont esquissées de manière pertinente par Marco Gamma. Je reste toutefois dans l'attente d'une vision qui devrait présider à la réalisation des réformes ponctuelles et les intégrer dans un tout cohérent. Ma conviction est faite: ce n'est que par l'élaboration d'une conception d'ensemble entre les concernés, prenant en compte les changements dans l'environnement de la sécurité, que l'on pourra déterminer les rôles et les missions des différents acteurs – armée, police, corps des gardes-frontières, etc. – et réaménager les mécanismes et les processus qui structurent leur coopération. Cette réflexion est seule à même de fournir le cadre dans lequel s'inscriront ensuite les mesures spécifiques prises par les divers composants du système. On m'objectera que le pragmatisme auquel notre pays est attaché exige une politique des petits pas mais je suis persuadé que si aucune direction claire n'est donnée nous tournerons en rond à petits pas.

6. Quels sont les éléments à prendre en compte pour développer cette vision?

En me concentrant uniquement sur les aspects relatifs à la police, je dirais qu'il faut reconnaître en premier lieu le fait que tous les phénomènes criminels ne sont pas de même type. Les genres de délits, leur complexité, les lieux où ils sont commis, leurs auteurs, leurs victimes diffèrent.

Il s'ensuit que les réponses à leur apporter ne sauraient être semblables. Elles vont principalement diverger selon la philosophie d'action appliquée, répressive ou préventive, et les acteurs impliqués. Par exemple la Community Policing pourra associer police, autorités et représentants de la société civile à la recherche des solutions.

Ces considérations militent alors en faveur d'une structure décentralisée pour que les cas soient traités par ceux qui connaissent le mieux l'environnement dans lequel ils se déroulent.

Mais comme les événements transcendent toujours plus les frontières cantonales ou nationales et que leur traitement requiert une

coopération accrue entre les organes de sécurité, la mise en place de mécanismes de décision et de coordination plus intégrés devient nécessaire. D'autres facteurs, souvent d'ordre économique, comme le resserrement des budgets, ou de nature organisationnelle, comme l'insuffisance des tailles critiques pour maîtriser certains problèmes, renforcent ce besoin de concentration.

La difficulté consiste à surmonter les oppositions entre décentralisation et concentration d'une part, philosophies d'action étroite et répressive ou large et préventive d'autre part (les termes étroit et large se réfèrent aux acteurs concernés selon qu'ils comprennent ou non d'autres instances que les forces de sécurité).

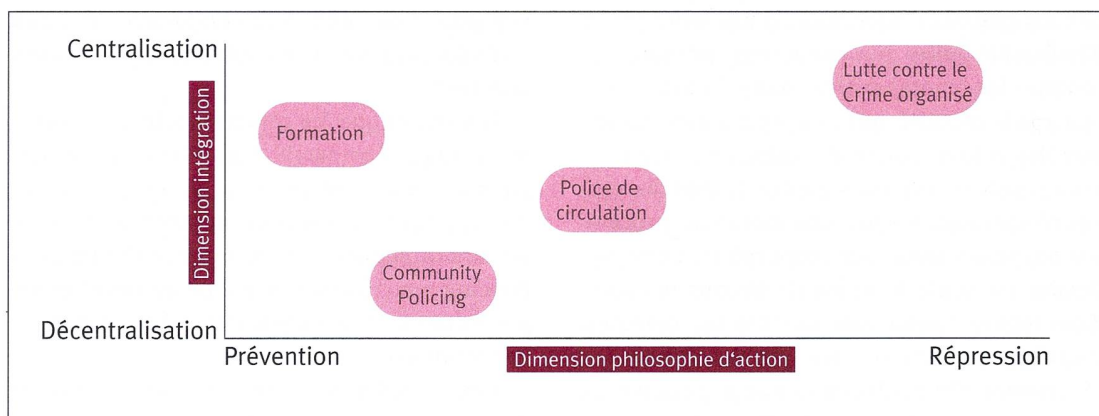
La solution réside dans le recours à la notion de «domaine d'activité stratégique»⁶ utilisée dans l'analyse stratégique organisationnelle. En positionnant d'abord les différentes parties du système comme des DAS dotés d'autonomie pour traiter avec leurs propres ressources et selon la philosophie d'action adéquate les cas de leur ressort et, dans un deuxième temps, comme des éléments d'un système qui dispose des moyens et des compétences nécessaires pour intervenir chaque fois que les problèmes dépassent leurs espaces d'action, on parvient à réconcilier les dimensions antagonistes identifiées ci-dessus.

On peut illustrer cette conception par la matrice suivante:

7. Quel système?

Je préconise un modèle reposant sur 3 échelons distincts d'intégration, à même de régler les problèmes à leur niveau et de collaborer lorsqu'il le faut avec les autres parties selon les mécanismes et les processus structurant le fonctionnement de l'ensemble.

- *Les cantons.* Par leurs polices cantonales, ils traitent toutes les affaires de leur ressort, c'est-à-dire celles qui n'exigent pas en raison de leur complexité ou de leurs dimensions des moyens ou des mesures de coordination particuliers;
- *L'échelon intercantonal.* Il est doté de structures de conduite et de contrôle politiques et opérationnels. Il regroupe des activités (formation, police scientifique, spécialistes, etc.) pour lesquelles les cantons n'offrent plus la taille critique. C'est à ce niveau que l'on trouve vraisemblablement le plus de synergies possibles et c'est aussi par ce biais que la structure fédéraliste de notre pays peut, dans le domaine de la sécurité, être repensée sans trop de bouleversements;
- *La Confédération.* Elle est responsable de l'architecture du système (infrastructures, standards de formation, bases de données, doctrines etc). Elle dispose de plus de compétences et de pouvoirs qu'aujourd'hui mais associe les cantons dans la fixation des objectifs et des mécanismes de fonctionnement du système.



⁶ Cf par exemple Johnson G., Scholes K., *Stratégie*, p. 28, Publi-Editions, Paris 2000. Un domaine d'activité stratégique est défini comme une «sous-partie de l'organisation à laquelle il est possible d'allouer des ressources de manière indépendante et qui correspond à une combinaison spécifique de facteurs clés de succès».

Le fonctionnement du système repose sur le partenariat des parties au sein du système et sur celui qu'elles nouent avec d'autres instances chaque fois qu'il s'agit de problèmes de sécurité dont les solutions, pour être efficaces, doivent prendre en compte d'autres aspects que policiers.

La création, sous une forme à déterminer, d'une réserve pouvant être mobilisée rapidement et engagée au profit d'une partie faisant face à un événement extraordinaire conférerait au système une plus grande souplesse.

8. Conclusions

Le système de sécurité de notre pays doit être adapté aux nouvelles menaces qui pèsent sur notre société. Cela se traduit par une réforme des rôles des différents partenaires concernés et des modes de leur collaboration.

Il ne s'agit pas de bouleverser le mode d'organisation basé sur la structure fédéraliste de la Suisse mais de l'aménager en développant notamment la coopération au niveau intercantonal et en redessinant les mécanismes de fonctionnement du système d'ensemble afin qu'il puisse répondre plus efficacement non seulement à des événements extraordinaires mais aussi et surtout aux phénomènes criminels qui ne se laissent plus traiter à l'échelle des espaces sur lesquels s'exercent les souverainetés politiques.

Pierre AEPLI

8, Avenue des Uttins

CH 1180 Rolle

E-Mail: pierre.aepli@swissonline.ch