

Evaluation des politiques de sécurité intérieure : une proposition d'analyse

Autor(en): **Koller, Christophe**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **15 (2016)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050733>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Christophe Koller

Evaluation des politiques de sécurité intérieure – une proposition d'analyse

Résumé

En Suisse, les politiques de sécurité intérieure relèvent des cantons, voire des villes et des communes dans certains cantons. La Confédération ne joue ici qu'un rôle secondaire. Pourtant, dans les évaluations de politique publique de sécurité conduites durant les trente dernières années en Suisse, cette dimension était quasiment absente, malgré l'existence de travaux ayant montré de fortes différences entre cantons. On se propose dans cet essai d'indiquer quelques pistes afin de promouvoir une analyse comparative inter-cantonale de la sécurité publique intérieure en évoquant les sujets à aborder, en indiquant les sources disponibles et en proposant des pistes d'analyse possibles.

Mots-clés: Evaluation, sécurité interne, politique publique, services, fédéralisme.

Zusammenfassung

Evaluation der inneren Sicherheitspolitik – ein Analysevorschlag

In der Schweiz sind die Kantone, und, in bestimmten Kantonen, sogar die Städte und die Gemeinden für die innere Sicherheitspolitik zuständig. Dem Bund kommt in dieser nur eine untergeordnete Rolle zu. Trotzdem war in den Evaluationen dieses Politikbereiches in den letzten dreissig Jahren diese Dimension praktisch kein Thema, obwohl seltene Analysen gezeigt haben, dass starke Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Auf Grund dieser Sachlage werden hier einige interkantonal vergleichende Analysevorschlüsse der inneren Sicherheitspolitik vorgetragen und die zu analysierenden Themen angesprochen, die vorhandenen Quellen erwähnt sowie die zu entwickelnden Analyseprojekte bezeichnet.

Schlüsselwörter: Evaluation, innere Sicherheit, Public Policy, Dienstleistungen, Föderalismus.

Abstract

Evaluation of the internal security policy – a proposal for an analysis

In Switzerland, the cantons, and even in some cantons the cities and the communes, are in charge of the internal security policy. The Confederation has only a secondary role. However, in the evaluations of this policy domain conducted during the last thirty years the cantons as a dimension of analysis were nearly absent, despite the fact that a few studies showed major differences among them. The author makes proposals for the inter-cantonal comparative analysis of the internal security policy, suggesting the subjects to be treated, indicating the existing sources and describing possible study projects.

Keywords: Evaluation, internal security, public policy, services, federalism.

1. Une architecture fédéralisée de la sécurité interne

Les politiques publiques de sécurité interne relèvent en Suisse d'abord des cantons, puis des villes et des communes dans certains cantons. La Confédération ne joue ici qu'un rôle mineur, de protection des frontières (douanes), de prévention du terrorisme, de participation à la coordination de la sécurité nationale (RNS, services secrets), d'intervention en cas de catastrophes naturelles (protection civile, armée).

L'administration et les acteurs de la sécurité publique comprennent les corps de police, la justice, les prisons et les services de probation et de travail social dans la justice, les pompiers, services habituellement rattachés aux départements de justice et police. A cela s'ajoutent les tribunaux cantonaux et de districts ainsi que la magistrature. Toutes ces entités sont amenées à collaborer avec le contrôle des habitants, les services de migration et, dans un périmètre plus large, avec les services de la prévention et de la promotion de la santé, avec les unités médico-sociales et d'intégration. La sécurité publique interne couvre donc des activités multiples et vastes, à l'intersection des actions de répression, de prévention et d'assistance socio-sanitaire.

Vu l'actualité et l'importance du sujet pour l'Etat et la population, la société et l'économie, et le volume des emplois et des dépenses consentis à ce champ d'intervention en pleine croissance (selon AFF: 16 milliards en 2013 pour les «dépenses d'ordre et sécurité publique, armée», soit 5% des dépenses publiques totales), on peut s'étonner du peu d'intérêt de la recherche en Suisse pour ces champs d'étude alors que les travaux et les évaluations se sont multipliés à l'étranger (cf. bibliographie).

2. Structures parallèles et absence d'évaluation des politiques publiques de sécurité

On relèvera d'abord la quasi absence d'évaluation des politiques publiques de sécurité sur le plan national, remarque encore plus valable sur le niveau cantonal et communal. Certains cantons et les principales villes cumulent pourtant l'essentiel des charges de sécurité publique, ceci d'autant plus lorsqu'ils sont situés sur des zones frontalières et/ou qu'ils possèdent des aéroports internationaux et/ou des infrastructures névralgiques (industrie chimique, complexes hydro-électrique, centrales nucléaires, etc.). Dès lors, les disparités d'organisation, de pratiques et d'interventions des acteurs publics de la sécurité et de la prévention rendent le système sécuritaire suisse difficilement identifiable et compréhensible, peu transparent, voire inefficace. La coordination entre les cantons et les communes relève des conférences et des concordats, soit d'abord des Chefs des départements cantonaux de justice et police ou encore de ceux de la santé et de la sécurité sociale, correspondant en fait à des structures de pouvoir parallèles non soumises au contrôle législatif. Les cantons coordonnent ainsi leurs activités politiques via des Conférences des chefs de départements, au niveau administratif via les chefs de services rattachés à ce type d'activités (justice, police, prisons). Des concordats relatifs à la justice, à la police, à l'exécution des peines ou encore à la santé et à la sécurité sociale sont chargés d'assurer cette coordination (v. www.badac.ch). Avec 26 cantons attachés à leur indépendance et au fédéralisme, 2500 communes et 160 villes de plus de 10000 habitants, les 771 postes de policiers et les 28000 agents de sécurité publique répertoriés en Suisse (en EPT pour ces derniers, chiffres 2008) se caractérisent par un éparpillement et un éclatement des moyens et des services. Cet éparpillement peut constituer une force (décentralisation administrative, proximité d'intervention), mais aussi faire apparaître des faiblesses (manque de coordination et de visibilité, concurrence, manque d'efficacité, lourdeurs). Un état des lieux des ressources et dépenses publiques engagées dans le domaine de la sécurité devrait être réalisé afin de se faire une meilleure idée de la situation en Suisse. Une analyse de l'organisation politico-administrative devrait compléter le tableau en essayant

d'estimer les forces et faiblesses du fédéralisme sécuritaire.

3. Sources d'informations diverses et méthodes d'estimation

Les sources permettant de se faire une idée du système de sécurité suisse existent pourtant. Les données à même de fournir des estimations du niveau d'emploi, de l'organisation des services, des finances et des activités des services de justice et police et des unités socio-sanitaires sont disponibles, mais devraient être consolidées et mises à jour. C'est sur de telles bases, quantitatives et statistiques, que la gouvernance des services de sécurité publique peut être décrite et analysée. Concrètement, les ressources en personnel peuvent être estimées à partir de la *statistique des entreprises* (STATENT), les ressources financières à partir de la *statistiques de l'administration fédérale des finances* (AFF), les interventions policières à travers les dénonciations et les infractions rassemblées dans la *statistique policière de la criminalité* (SPC), les activités des tribunaux à travers la *statistiques des condamnations* (SCP), celles des prisons et des services de réhabilitation sociale via leurs statistiques harmonisées et publiées par l'OFS. Aux données officielles de la Confédération, s'ajoutent les enquêtes réalisées sur mandats des cantons telle que l'*enquête (suisse) sur les administrations cantonales* (ESAC), exécutée par la BADAC, la base de données des cantons et des villes suisses, et décrivant l'organisation des services, le niveau et le statut des emplois ainsi que les activités de police. L'*enquête sur l'évaluation de la justice 2006-2014* (ECEJ) réalisée sur le modèle de la CEPEJ auprès de tous les cantons permet de se faire une meilleure idée des dépenses, des emplois et des activités des tribunaux, tant fédéraux que cantonaux. Ces données sont en voie d'intégration sur le site www.badac.ch, lequel contient une base de données relationnelle très complète et puissante, recouvrant les domaines de la chaîne pénale, mais aussi des données contextuelles déterminantes pour expliquer l'évolution des appareils policiers et judiciaires dans une perspective comparative fédéraliste.

Un chapitre de l'*Atlas de l'Etat, cartographie du fédéralisme* (NZZ-Libro 2012) est consacré aux questions de sécurité par canton, alors que

le nouveau *Manuel d'administration publique suisse* évite soigneusement ce thème (NZZ-Libro 2013).

Les sources ne manquent pourtant pas et elles sont de bonne qualité. Or, comme à l'étranger, il convient de traiter ce genre de données avec précaution vu que cette thématique reste sensible et facilement manipulable tant au niveau de la production de l'information (politique du chiffre) que de l'interprétation des résultats (récupération). Il reste que les tendances fournies par le croisement des indicateurs sur la longue durée sont lourdes et les tendances révélatrices. Et le pilotage des politiques publiques de sécurité est de moins en moins envisageable sans une bonne base statistique. Dans ce domaine, des progrès doivent encore être réalisés.

4. Projets d'avenir

Les perspectives d'analyse comparative des appareils de justice et police des cantons et des villes peuvent, en Suisse, être diverses mais prometteuses. Premièrement et au niveau des institutions, les évaluations devraient être menées sous l'angle des sciences administratives avec l'analyse des structures, de l'organisation et des emplois, en tenant compte tant du type d'employeur (Confédération, cantons, communes, corporations de droit public) que de leur statut privé ou public, des dépenses que des domaines d'actions. A ce niveau la BADAC est déjà bien outillée et son équipe dotée de toutes les compétences requises. Deuxièmement, elles peuvent être menées avec les sources classiques des sciences criminelles. Ici les données de la SPC seront très intéressantes à analyser dans l'optique de la réalisation de tableaux de bord destinés aux décideurs politiques, aux chaînes de commandement, mais aussi aux hommes sur le terrain. Il conviendrait de compléter le tableau par une approche de sociologie des organisations sécuritaires, du contrôle de la population et de la prévention et de l'économie de la sécurité, domaine en plein boom. Le secteur public devrait être comparé aux activités du secteur privé, afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'économie de la sécurité. Les données devraient être présentées sous forme de tendances afin de mesurer l'influence des lois votées et des décisions politiques prises.

Dans ce cadre, il conviendra de déterminer le profil de la population la plus touchée par les événements criminogènes et voir si certaines catégories ne font pas l'objet de discriminations. La combinaison des approches en sciences administratives, en économie publique, en sociologie des organisations et en criminologie devraient nous permettre de développer une approche systémique à même de reconstruire les acteurs et les actions de la chaîne pénale tout en tenant compte des ressources (toujours plus faibles) disponibles, alors que la demande du public et des autorités augmente.

La question du développement des indicateurs devra être discutée afin de fournir des estimations fiables et pertinentes non seulement au niveau suisse mais aussi par canton et ville. L'approche systémique, comparative, devrait permettre de trouver des exemples de bonnes pratiques en termes de collaborations inter-cantoniales, d'abord via les Conférences et les concordats, intercommunales et/ou interdisciplinaires. Ces exemples sont multiples, mais pas forcément applicables partout. La création d'un Observatoire (de l'économie) de la sécurité permettrait de faciliter la lecture et l'accessibilité aux sources statistiques, qualitatives et quantitatives, tout en assurant un accès facilité aux publications. Dès lors, on aurait les bases pour évaluer ce secteur d'activité riche et complexe, situé à l'intersection d'enjeux importants (nouvelles migration, économie de la sécurité, criminalité, prévention et intégration sociale) relevant de la compétence de l'Etat ou, plutôt, des états cantonaux en charge de cette problématique. Le but des outils d'évaluation ainsi développés et accessibles à tous (portail en ligne) serait d'informer aussi objectivement que possible, d'analyser les pratiques de terrains, de proposer des (best) pratiques et, finalement, de trouver les meilleurs points d'équilibre entre organisation sécuritaire, ressources et actions.

Bibliographie, sitographie sommaires

- Base de données des cantons et des villes suisses (www.badac.ch).
- Bruno I., Didier E. (2013), *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Paris: La Découverte.
- Bureau of Justice Assistance, Police Executive Research Forum (2013), *Compstat: its origins, evolution, and future in law enforcement agencies*, Washington.
- Fossel M. (2010), *L'Etat de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire*, Lormont.

Bonelli L., Pelletier W., Halimi S. (2010), *L'État démantelé: enquête sur une contre-révolution silencieuse*. Paris, La Découverte.

Koller C., Fink D. (2014), *Do resources, justice administration practices and federalism have an impact on registered and sentenced crime prevalence?*, in: International Journal for Court Administration (IJCA), Volume 6, No. 1.

Koller C. et al. (2012), *Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme*, Zürich: NZZ-Libro.

Koller C. (2013), *Les administrations cantonales*, in: Manuel de l'administration publique suisse, Zürich: NZZ-Libro.

Christophe Koller

Chef de projets BADAC

Université de Lausanne