L'évaluation de la qualité des services policiers: une analyse exploratoire*

par **Marie-Eve DEMERS**** et **Benoît DUPONT***

Résumé
L'approche managériale axée sur la performance et les résultats n'est pas exclusive au secteur privé. Depuis les années 1990, la gestion des services publics est, elle aussi, influencée par cette approche, mettant l'accent sur la performance des services publics et la satisfaction des citoyens et, par conséquent, sur la qualité des services. À l'aide d'une recension des modèles internationaux de qualité et d'entretiens exploratoires avec des experts du milieu policier québécois, la présente analyse a permis de conceptualiser la qualité des services policiers et d'identifier les indicateurs pertinents à son évaluation. Une approche d'évaluation de la qualité des services policiers est finalement proposée.

Mots-clés: police, qualité des services, évaluation, performance

Abstract
The managerial approach focused on performance and outcomes is not exclusive to the private sector. From the 1990s, public management has also been influenced by this philosophy, focusing on performance and citizen satisfaction and therefore, trying to improve service quality. Through a review of international quality models and exploratory interviews with experts from several Quebec police organizations, this article will conceptualize police service quality in Quebec and identify relevant assessment indicators. A model for assessing the quality of police services is finally put forward.

Keywords: police, service quality, evaluation, performance

Introduction

La gestion des organisations publiques est caractérisée depuis quelques années par l'importance accrue accordée aux concepts d'efficacité, d'efficience et de qualité des services dispensés. Ainsi, les attentes à l'égard des services policiers ont été profondément transformées par l'implantation de la police communautaire et la mise en œuvre de méthodes évaluatives destinées à mesurer la performance. Les statistiques de la délinquance et les taux de résolution, qui ont longtemps tenu lieu de principal instrument de mesure de l'activité policière, ont été supplantés par des batteries d'indicateurs diversifiés

* Les auteurs tiennent à remercier la Direction de la vérification interne, des enquêtes et de l'inspection du Ministère de la Sécurité publique du Québec, qui a rendu possible cette étude, et plus particulièrement Madame Isabelle Parent pour sa précieuse collaboration.
** M. Sc. criminologie, Conseillère à la Direction conseil et soutien au territoire, Sûreté du Québec.
*** Directeur du Centre International de Criminologie Comparée, Université de Montréal.

visant à mesurer l'atteinte des objectifs répressifs, préventifs et administratifs de l'organisation (efficacité), le respect des principes de bonne gestion budgétaire (efficience), et la satisfaction des usagers (légitimité) (Dupont, 2003; Ocqueteau, 2004).

Mais au-delà d'un engouement éphémère pour de nouveaux modes de gestion, les organisations policières ont des raisons très pragmatiques de s'intéresser à la qualité des services qu'elles offrent aux citoyens. En effet, les recherches de Tyler sur la justice procédurale montrent que dans les interactions avec la police, les citoyens accordent une plus grande importance à la manière dont ils sont traités par les agents (neutralité, opportunité de s'expliquer, respect de la dignité, motivation des décisions), qu'à l'issue positive ou négative de la rencontre (Tyler, 1988; Tyler, 2004). Par ailleurs, Skogan (2006) a démontré que l'impact des interactions négatives entre la police et les citoyens a un «poids» de quatre à quatorze fois plus important que celui des interactions positives, ce qui laisse entrevoir un déséquilibre structurel des efforts déployés par les «bons» policiers pour compenser les «mauvaises» décisions de leurs collègues plus expéditifs. Ces deux résultats illustrent à quel point la qualité des services policiers joue un rôle déterminant sur la légitimité de l'institution, et par conséquent, sur la propension des citoyens à collaborer avec la police et à se conformer aux demandes des agents de la paix. Sans cette légitimité, la police ne pourrait se faire obéir que par la force. Malgré son importance dans l'exercice quotidien du travail policier, le concept de qualité reste encore sous-développé si on le compare à celui d'efficacité ou même d'efficience.

Cette étude vise donc à développer la réflexion entourant l'évaluation de la qualité des services policiers et à identifier les indicateurs les plus appropriés à considérer dans une telle démarche. Nous avons privilégié l'approche exploratoire notamment du fait de l'absence de définition consensuelle de la qualité des services policiers et de la documentation limitée disponible sur le sujet. Dans un premier temps, une recherche bibliographique fut réalisée dans les principales bases de données en sciences sociales (*Criminal justice abstract*, *SAGE*, *FRANCIS*, *NCRJS*, *PsycInfo*, *ProQuest Psychology Journals*, *Sociological Abstracts* et *Web of Science*). Un certain nombre d'études ont été recensées concernant la qualité des services policiers ainsi que des modèles de qualité utilisés dans différents pays. Le faible nombre de recherches identifiées nous a poussés à inclure dans notre corpus quelques études traitant de l'évaluation de la performance des services policiers, lorsqu'elles abordaient la dimension de qualité des services.

Ainsi, nous abordons dans une première partie les dilemmes qui entourent la notion de qualité des services policiers, en examinant les facteurs qui influencent la perception de la qualité et la manière dont la notion de qualité s'insère dans les grandes réformes mises en œuvre par les organisations policières ces dernières années. Dans la seconde partie, nous présentons les résultats de notre recension de la littérature en proposant une typologie des modèles d'évaluation de la qualité, une liste des indicateurs les plus fréquents et les contraintes et ambivalences associées à l'utilisation de ces indicateurs.

1. Les dilemmes qui entourent la notion de qualité des services policiers

Le concept de «qualité de service» est difficile à définir et à mesurer. Bien que beaucoup d'efforts aient été consentis pour mesurer la qualité, il n'y a pas de consensus sur le sujet (Wisniewski, 2001). Pourtant, son importance est capitale pour les gestionnaires (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1985). Les concepts de performance et de qualité sont souvent considérés comme étant synonymes et sont utilisés de façon interchangeable. La notion de qualité peut référer à la conformité à un standard ou à la réalisation des attentes de l'usager ou du client. La satisfaction des besoins et des attentes est le critère le plus largement utilisé dans les recherches sur la qualité des services (Dotchin et Oakland, 1994a; Froman, 2003; Wisniewski et Donnelly, 1996). La qualité peut aussi se définir par la différence entre les attentes d'un client et sa perception du service reçu (Dotchin et Oakland, 1994b). Par exemple, si les attentes sont plus grandes que ce qui est obtenu, la qualité du service sera perçue comme insatisfaisante (Wisniewski, 2001).

Le milieu policier comprend certaines particularités qui font peser des contraintes importantes sur toute approche d'évaluation de la qualité. D'abord, l'absence de consensus sur ce que constituent des services policiers de qualité rend complexe toute tentative d'évaluation (Fyfe *et al.*, 1997). De plus, la grande majorité des citoyens n'a que des contacts très épisodiques avec la police, et ces contacts concernent majoritairement des évènements désagréables comme des contraventions, une victimisation ou même une arrestation. Les citoyens détiennent très peu d'informations sur la réalité du travail policier, ce qui rend une évaluation objective de la qualité de prestation des services très difficile. Par ailleurs, les «usagers» des services policiers n'évaluent pas la qualité selon les mêmes critères, à l'image de la victime et du contrevenant. La police est en effet, faut-il le rappeler, un service coercitif non volontaire (Donnelly, Kerr, Rimmer & Shiu, 2006) qui s'impose à certains usagers dont la satisfaction n'est pas la principale préoccupation. L'évaluation de la qualité du service est subjective, fortement influencée par les attentes (Hoover, 1996) et situationnelle, puisque plusieurs perceptions de la même situation sont possibles. De plus, il peut y avoir des écarts entre ce que les citoyens conçoivent comme étant un bon service et les normes véhiculées par la culture professionnelle des policiers.

Il existe trois formes de qualité, qui seront utilisées tout au long de ce texte (Sûreté du Québec, 1997). Il s'agit de la qualité conçue, de la qualité servie et de la qualité perçue. La qualité conçue concerne les procédures, le fonctionnement et les normes de qualité qui sont imposées par une organisation. La qualité servie est celle effectivement offerte par l'organisation. La littérature la désigne parfois comme la qualité technique. Elle est objective et quantifiable. Un exemple de qualité servie serait la qualité du processus d'émission d'un constat d'infraction ou de conduite d'un interrogatoire. Finalement, la qualité perçue dépend de la perception de l'usager. Bien que de nombreux facteurs puissent l'influencer et la rendent subjective, elle n'en demeure pas moins mesurable. Selon Zeithaml *et al.* (1988), la qualité perçue se définit par la diffé-

rence entre les attentes des usagers et leur évaluation du service reçu. Ces trois déclinaisons de la qualité et leurs interactions définissent le concept de qualité des services policiers tel que nous l'entendons dans cet article.

a. Les facteurs qui influencent la perception de la qualité

L'évaluation de la qualité des services policiers ne se limite pas au résultat du service, mais s'intéresse également au processus de prestation du service (Asubonteng, McCleary et Swan, 1996; Buttle, 1996). Par exemple, un citoyen peut être satisfait du service obtenu à la suite d'une victimisation ou de l'octroi d'une contravention. L'évaluation de la qualité du service est basée sur la nature du contact avec le policier et non seulement sur le résultat de l'intervention. D'ailleurs, plusieurs études ont confirmé l'importance d'évaluer la satisfaction des citoyens dans le cadre d'une démarche d'évaluation de la qualité des services policiers (Fyfe *et al.*, 1997; Skogan, 2005).

L'importance de l'attitude exprimée par les policiers sur la satisfaction des citoyens a aussi été démontrée par Skogan (2005) et Tyler (1988). L'écoute offerte, le souci, les conseils prodigués, la neutralité, l'objectivité, la possibilité de s'exprimer ainsi que le fait d'expliquer les procédures et les actions posées sont des facteurs qui augmentent la satisfaction. Le contact avec les policiers est plus important que le résultat final pour satisfaire un citoyen. Ainsi, la façon dont la police traite les victimes est plus importante que le résultat de l'enquête. Si les policiers sont courtois et respectueux envers la victime, celle-ci sera satisfaite (Wemmers, 2003). Skogan (2006) a aussi démontré que l'impact des contacts avec la police est asymétrique, c'est-à-dire que les mauvaises expériences avec les policiers ont beaucoup plus d'impact sur la perception des citoyens que les expériences positives. Afin d'en arriver à cette conclusion, il faut toutefois distinguer les contacts initiés par la police de ceux initiés par les citoyens. Dans le premier cas, il est important d'évaluer si la police a bien expliqué les motifs de son intervention, si les policiers étaient à l'écoute de la personne, s'ils ont expliqué les actions et le processus, s'ils ont traité le citoyen de façon juste et polie et finalement, il est important d'évaluer la satisfaction générale du citoyen. Dans le cas où le contact est initié par le citoyen, il faut évaluer la rapidité du traitement, le respect des délais, l'écoute des policiers, l'aide apportée, la politesse et, encore une fois, la satisfaction générale.

La qualité des services est influencée par deux dimensions: les services perçus et ceux attendus, ces derniers étant influencés par le bouche à oreille, les besoins personnels, les expériences passées et les communications externes aux clients du service (Wisniewski et Donnelly, 1996; Parasuraman, Zeithaml et Berry, 1985). Une des caractéristiques qui influence la perception des consommateurs quant à la qualité du service est l'image qu'ils ont de l'organisation. Si elle est positive, ils seront plus tolérants envers un service inadéquat et elle sera modifiée si plusieurs expériences décevantes se succèdent. Les autres caractéristiques qui influencent les attentes des citoyens sont les activités de marketing, les traditions, l'idéologie et la communication avec les autres consommateurs (Dotchin et Oakland, 1994b).

De plus, l'évaluation de la qualité du service par les citoyens tend à baisser à mesure que le nombre d'employés impliqués augmente, c'est-à-dire qu'un service personnalisé augmente la satisfaction générale de l'usager (Hoover, 1996). La visibilité est un des indicateurs ayant le plus d'influence sur la perception de la qualité des services policiers (Baromètre, 2005). La visibilité, qui relève principalement de la patrouille motorisée ou pédestre, semble augmenter le sentiment de sécurité des citoyens et la perception que ces derniers ont de la qualité du travail policier (Dukes, Portillos et Miles, 2009).

Dans une étude sur la police d'Austin au Texas, Dietz et Watson (1994) ont démontré que la qualité des services policiers est un concept indépendant des variables habituellement utilisées pour mesurer l'efficacité de la police communautaire. Ainsi, il s'agirait d'une mesure plus adéquate que le sentiment de sécurité, car celui-ci varie notamment en fonction de l'âge, du sexe ou du revenu des répondants. Selon cette étude, les comportements, les attitudes et les aptitudes des policiers seraient les principales composantes de la qualité des services.

b. Les réformes policières et la qualité des services offerts

Les trois grandes vagues de réformes auxquelles les organisations policières occidentales ont été soumises ces quarante dernières années (police communautaire, nouveau management public et imputabilité accrue) ont toutes ménagé à la qualité des services une place plus importante que le modèle classique de la police professionnelle, qui met plutôt l'accent sur la rapidité et la quantité des services offerts.

L'approche de police communautaire n'a pas seulement modifié la relation entre les policiers et les citoyens. Elle a aussi transformé les modalités d'évaluation de la police. Alors que l'évaluation du rendement et du personnel était autrefois basée sur des critères exclusivement quantitatifs, tels que la rapidité de réponse aux appels de service ou les taux de détection et d'arrestation (Couper, 1991), l'approche communautaire exige une gestion plus qualitative. Les critères de performance et de rendement doivent permettre de traduire l'atteinte de résultats en termes de qualité de service et non seulement de volume (Mohr, 2004). Désormais, la police n'est plus seulement un service public chargé de faire appliquer la loi, elle doit aussi renforcer le sentiment de sécurité des citoyens en adoptant une approche de résolution de problèmes. On peut considérer la police communautaire comme l'application de la démarche de qualité totale – qui vise à offrir le meilleur service – dans les organisations policières (Carter, 1996; Hoover, 1996). Selon Sansfaçon (2006), la police communautaire impliquerait l'élaboration d'indicateurs différents pour évaluer la performance, tels la connaissance des forces et faiblesses du quartier, ou encore, la capacité de mobiliser des partenaires. Toutefois, les indicateurs quantitatifs traditionnels, tels le nombre d'arrestations ou le taux de solution des crimes continuent à prédominer.

Malgré certaines caractéristiques du travail policier (notamment l'urgence, l'imprévisibilité et le fort pouvoir discrétionnaire dont disposent les policiers)

qui rendent difficile l'application des principes reliés au nouveau management public (Dupont, 2007), ce nouveau style de gestion orienté vers la qualité a également été adopté par divers corps de police dans le monde (Butterfield, 2004; Dupont, 2003; Leigh, Mundy & Tuffin, 1999; Lelandais, 2007). L'environnement actuel explique cette accentuation de l'importance de la performance des services publics. Par exemple, les changements culturels exprimés par une plus grande préoccupation pour la qualité de vie ont créé de nouvelles attentes à l'égard des pouvoirs publics. De plus, les changements démographiques ont influencé les demandes de services ainsi que l'offre de service en sécurité publique. «Une population vieillissante de plus en plus scolarisée est généralement plus critique et plus exigeante en matière de prestation et de qualité de services» (Sûreté du Québec, 2007, p.9). De surcroît, selon Lebeuf (1999), les nouvelles technologies favorisent le renouvellement de l'offre de services pour répondre aux besoins du public. Le recours aux technologies de l'information et des communications (les TIC) augmenterait l'efficacité des patrouilleurs, puisqu'ils auraient davantage de temps à consacrer à la communauté, les tâches administratives étant dorénavant effectuées en majorité par le personnel non policier. Cependant, l'efficience accrue que semblent conférer les TIC ne rime pas nécessairement avec une plus grande qualité des interventions.

Selon Moore et Braga (2003), les moyens traditionnels pour mesurer la performance policière, notamment le nombre d'arrestations, le délai de réponse et le taux de solution ne permettent pas d'évaluer de manière fiable les efforts de la police pour répondre aux besoins des citoyens. Dans le même sens, le ratio classique de policiers par habitants ne tient pas compte de la diversité socio-économique d'une collectivité, de l'intensité d'utilisation des services publics, de la nature des problèmes criminels et des attentes envers le service de police. Les systèmes de mesure basés uniquement sur ces indicateurs nuisent à l'adoption d'une approche communautaire, les policiers focalisant leurs efforts sur les indicateurs par lesquels leur travail sera évalué.

Le terme «imputabilité» est entendu au Canada comme la traduction du terme «accountability» et désigne l'obligation de rendre des comptes (Office québécois de la langue française, 2002). L'imputabilité est la pierre angulaire de la gouvernance et de l'administration publique, car elle exige que ceux qui détiennent et exercent l'autorité publique soient tenus de rendre des comptes (Peters et Savoie, 2001). Elle permet de contrôler les usages abusifs du pouvoir, de rassurer la population quant à l'utilisation des ressources publiques et au respect de la loi, ainsi que d'encourager et de promouvoir l'amélioration de la gouvernance publique. Selon Loader (2005), l'imputabilité policière est composée de deux dimensions: la première étant la qualité des services offerts et l'accessibilité aux ressources; la deuxième étant la façon dont les policiers, individuellement, répondent aux citoyens. Ainsi, elle comprend les concepts d'équité et d'impartialité dans le traitement, l'efficacité et l'efficience ainsi que la légitimité démocratique.

2. Le panorama mondial des instruments de mesure de la qualité

Les ambiguïtés conceptuelles associées à la notion de qualité des services n'ont pas empêché quelques organisations policières particulièrement novatrices de tenter d'acclimater une démarche issue du secteur privé à leur environnement. Après avoir introduit une typologie des divers modèles existants de mesure de la qualité, nous examinons les différents indicateurs qu'ils utilisent, avant de nous pencher sur les fortes contraintes associées à la mise en œuvre de cette approche.

a. Typologie des modèles de mesure de la qualité

Notre typologie des modèles de mesure de la qualité utilise comme critère central les objectifs visés par les organisations qui les mettent en œuvre, et comprend trois catégories: les modèles de diagnostic, les modèles de reconnaissance et les modèles consultatifs. Les modèles de diagnostic relèvent d'une démarche d'évaluation de la performance basée notamment sur l'auto-évaluation du personnel. Ces modèles visent à dresser un portrait de l'organisation, à en identifier les forces, les faiblesses, les pistes d'amélioration ainsi qu'à établir un plan d'action. Cette démarche permet de comparer les pratiques d'une organisation avec celles d'organisations jugées plus performantes afin de s'en inspirer. Cette catégorie regroupe le Qualimètre, le modèle EFQM et le *Baldridge national quality program*.

Les modèles de reconnaissance de la qualité s'appuient sur une approche normative, c'est-à-dire une démarche objective menant à une reconnaissance ou une accréditation liée à la performance ou à la qualité des services d'une organisation. L'accréditation est une procédure par laquelle un organisme détenant une autorité reconnaît formellement la compétence d'une organisation dans un secteur précis. Les modèles qui sont regroupés dans cette catégorie possèdent une caractéristique commune: ils utilisent des normes, des critères ou des indicateurs préalablement définis. Toutefois, chaque modèle de reconnaissance possède sa propre définition de la bonne performance ou de la qualité des services. Ainsi, ces modèles n'évaluent pas nécessairement de la même façon la qualité des services et surtout, ne sont pas créés spécifiquement à cette fin. Il faut donc considérer l'objectif de la démarche d'accréditation et l'entité qui la contrôle. L'inconvénient majeur de ces systèmes réside dans leur rigidité et leur difficulté à élaborer des normes qui tiennent compte des réalités locales, qui varient fortement d'une juridiction à une autre.

Les modèles consultatifs sont, comme leur nom l'indique, basés sur l'opinion des usagers du service. Le sondage (de satisfaction ou d'opinion) représente le mécanisme de consultation le plus fréquemment utilisé par les corps policiers pour connaître la perception et la satisfaction des citoyens, ainsi que les facteurs qui influencent le niveau de satisfaction et les attentes. Toutefois, il requiert une expertise méthodologique et entraîne des coûts élevés. Par ailleurs, les sondages réalisés auprès de la population générale (les plus fréquents) ne permettent pas de connaître la perception du petit nombre d'usagers qui ont eu un contact avec des policiers au cours des derniers mois. Ceux-

Tableau 1 : Classification des modèles de qualité

Type de modèle	Modèles	Description	Évaluation	Spécificité
Diagnostic	*EFQM* (European foundation for quality management) [1]	Approche basée sur une auto-évaluation de la qualité par le personnel	Interne	Modèle général utilisé par la police belge
	Baldridge national quality program États-Unis [2 3]	Version américaine du modèle EFQM A inspiré la création de l'outil québécois Qualimètre	Interne	Modèle général
	Qualimètre Québec [4]	Système progressif et continu d'auto-évaluation de la qualité	Interne	Modèle général utilisé par la Sûreté du Québec
Reconnaissance	*ISO* (Organisation internationale de normalisation)[5]	Modèle d'accréditation basé sur des normes internationales afin de garantir certaines caractéristiques des produits et services, tel que la qualité	Externe	Modèle général d'accréditation mais a été utilisé par la police de Namur en Belgique.
	CALEA (Commission on accreditation for law enforcement agencies) États-Unis[6]	Autorité d'accréditation indépendante des agences d'application de la loi aux États-Unis	Externe	Spécifique aux agences d'application de la loi
	Charter Mark Angleterre [7]	Prix visant à récompenser le personnel des services publics pour leurs pratiques d'excellence	Externe	Modèle général pour les services publics
	Institut national de la qualité (INQ) Canada [8]	Organisation indépendante à but non lucratif responsable de faire connaître les principes et pratiques de qualité à travers le Canada. Diffuse une liste d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité des services rendus.	Interne ou externe	Modèle général applicable pour les services policiers
	Semaine des visiteurs de postes de police, Altus alliance globale, *International* [9]	Visite des postes de police visant à évaluer la qualité du service rendu à l'aide de normes	Externe	Spécifique à la police
Consultatif	SERVQUAL [10 11]	Modèle permettant d'évaluer l'écart entre les attentes des consommateurs d'un service et leur perception du service réellement offert	Interne ou externe	Modèle général applicable pour les services policiers, notamment adopté par la police de Strathclyde en Écosse
	Performance report Gendarmerie Royale du Canada[12]	Sondage annuel pour évaluer la perception du public et des partenaires sur les services offerts	Interne	Spécifique à la GRC
	Sondages de satisfaction[13]	Sondage téléphonique ou Internet permettant d'évaluer la satisfaction des citoyens à l'égard des services reçus	Interne	Modèle général
	Outil québécois de mesure (OQM)[14]	Outil standardisé, développé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, permettant d'évaluer la qualité des services et la satisfaction de la clientèle à l'égard des services offerts	Interne	Modèle général applicable pour les services policiers
	Indicateurs de justice pénale, Canada[15]	Indicateurs permettant de mesurer la charge de travail et l'activité du système de justice pénale canadien. Une des dimensions évaluées est la confiance des citoyens dans le système de justice, dont l'une des composantes est la satisfaction du public face au travail de la police	Externe	Modèle spécifique au système de justice pénale canadien

ci sont pourtant les mieux placés pour évaluer la qualité du service reçu (Moore et Braga, 2002). Parmi les autres méthodes de consultation, on peut aussi mentionner les «focus group», les assemblées publiques et les tables de concertation (Dupont et Barbeau, 2006). Ces mécanismes favorisent le rapprochement avec les citoyens et permettent à ces derniers d'exprimer leur satisfaction, leurs préoccupations et leurs besoins. Toutefois, afin d'être réellement efficaces, les services policiers doivent en tenir compte dans leur planification stratégique, mais surtout dans leurs pratiques opérationnelles.

Le tableau 1 présente de manière synthétique les treize modèles de mesure de la qualité que nous avons identifiés dans la littérature scientifique et la littérature grise. Pour chacun d'entre eux, nous précisons quelle place il occupe dans notre typologie, et après avoir offert une description succincte, nous en examinons les modalités d'évaluation et le degré de spécificité aux organisations policières.

Nous avons ensuite extrait les indicateurs préconisés ou effectivement utilisés pour mesurer la qualité des services par chacun de ces treize modèles, ainsi que par cinq études scientifiques portant sur ce sujet. Le tableau 2 présente la fréquence des divers indicateurs, et doit être interprété de la manière suivante: l'indicateur «avoir une attitude rassurante» est mentionné par 80 % des études analysées, alors que la courtoisie, l'empathie et la rapidité du servi-

Tableau 2 : Fréquence des indicateurs de la qualité des services

	Les indicateurs les plus fréquents dans la littérature scientifique (5 études analysées[16])			**Les indicateurs les plus fréquents dans les modèles d'évaluation** (13 modèles évalués[17])	
1	Attitude rassurante[18]	**80 %**[19]	**1**	Justice, équité, intégrité, honnêteté Résultats du service Satisfaction générale du service	**46 %**
2	Courtoisie Empathie Rapidité du service	**60 %**	**2**	Accessibilité **Disponibilité de l'information / communication**	**31 %**
3	Aide apportée **À l'écoute** Compétence Présence policière et visibilité Professionnalisme Résultats du service Satisfaction générale du service **Transparence** **Volonté d'aider**	**40 %**	**3**	Aide, conseils et ressources offerts Connaissances des policiers **Contribution à la protection de la communauté** Courtoisie Rapidité du service **Satisfaction des employés** Suivi	**23 %**
4	Accessibilité **Améliorations souhaitées** Connaissances des policiers Conseils et ressources offerts **Efficience du service** Équité et justice du traitement Intégrité et honnêteté **Nombre de plaintes contre les employés** **Respect des délais** **Sentiment de sécurité** Suivi **Taux d'encadrement (policier/population)** **Traitement des plaintes concernant le service**	**20 %**	**4**	**Application de la loi** Compétence Empathie **Fiabilité** **Implication dans la prévention** **Installations et équipement** **Professionnalisme**	**15 %**
			5	Attitude invitant à la discussion Clarté du langage Importance accordée à la qualité **Visibilité**	**8 %**
	26 indicateurs (10 différents)			*23 indicateurs (9 différents)*	

ce figurent dans 60 % des recherches consultées. Pour chacune des deux catégories de sources (études théoriques et modèles pratiques), nous avons aussi identifié les indicateurs qui lui sont exclusifs. Ainsi, des 26 indicateurs mentionnés dans la littérature scientifique, dix sont absents des modèles d'évaluation. Et réciproquement, des 23 indicateurs utilisés par les modèles d'évaluation, neuf sont ignorés par les recherches théoriques.

Puisque le nombre d'études et de modèles d'évaluation de la qualité analysés est relativement restreint et que chaque étude et chaque modèle d'évaluation possèdent des objectifs précis et des méthodologies uniques, la comparaison de ces indicateurs et de leur fréquence d'utilisation demeure spéculative. Toutefois, il est intéressant de remarquer la convergence entre certains indicateurs 'consensuels' utilisés pour évaluer la qualité des services. Il devient donc possible, à partir d'une telle analyse, de construire un modèle synthétique permettant une évaluation aussi complète que possible de la qualité des services policiers.

b. Les indicateurs de la qualité des services policiers

Comme nous l'avons vu, la complexité associée à la définition de la qualité des services policiers justifie le soin accordé au choix des indicateurs utilisés pour la mesurer, qui doivent permettre de l'apprécier selon la perspective la plus large possible. Les 25 indicateurs liés à la qualité des services policiers présentés dans notre modèle synthétique (schéma 1) ont été identifiés à partir des deux tableaux précédents. Ils sont mesurables et observables lors d'une démarche d'évaluation, et ils se distinguent autant que possible d'autres concepts comme la performance ou l'efficience. Le regroupement de ces indicateurs a mené à l'identification de huit dimensions de la qualité des services policiers.

Il ne nous est pas possible de détailler ici comment les 25 indicateurs peuvent être mis en œuvre sur le terrain. On précisera cependant que pour chacun d'entre eux, trois perspectives complémentaires doivent être prises en considération pour dresser un portrait global de la qualité des prestations d'un corps policier: il s'agit des perspectives opérationnelle, administrative et citoyenne. La perspective opérationnelle doit être comprise comme la qualité réellement servie aux usagers et représente la qualité technique. La perspective administrative, quant à elle, désigne la qualité conçue par l'organisation et se mesure par la présence et l'application de normes internes de qualité. Enfin, la perspective citoyenne intègre les différents mécanismes de consultation déployés par l'organisation pour s'assurer de l'adéquation entre ses activités et les attentes de la population.

c. Les contraintes reliées à l'évaluation de la qualité des services

Pour des raisons économiques et logistiques, une organisation ne peut évaluer la qualité des services à un niveau trop local ou en tenant compte de l'ensemble des spécificités contextuelles auxquelles elle est soumise. L'approche évaluative doit en effet reposer sur une homogénéité des données qui permette la com-

Schéma 1 : Les dimensions et les indicateurs de la qualité des services policiers

Résultats du service
- Aide, conseils et ressources offerts
- Traitement des appels d'urgence
- Réponse aux demandes
- Suivi aux plaignants
- Qualité des rapports
- Activités de prévention

Communications
- Clarté du langage
- Disponibilité des informations

Relation police-citoyen
- Sensibilité aux réalités culturelles et connaissance des attentes, besoins et préoccupations des citoyens et partenaires
- Initiatives de contact avec les citoyens
- Responsabilité géographique
- Travail de partenariat
- Initiatives de résolution de problèmes

Accessibilité
- Délais de réponse aux appels urgents et non urgents
- Accueil des citoyens au poste de police
- Accès au service
- Présence policière et visibilité

Fiabilité
- Respect des engagements
- Exactitude du service et des informations transmises

Professionnalisme
- Compétence des policiers
- Attitude des policiers

Équité
- Équité et justice du traitement

Importance accordée à la qualité
- Service à la clientèle
- Consultation de la clientèle
- Gestion des plaintes et insatisfactions reliées au service

paraison. Par ailleurs, bien que les attentes des citoyens doivent influencer en partie les décisions policières, il est également nécessaire de prévoir des mécanismes de contrôle destinés à éviter les abus, et notamment l'oppression de la minorité par la majorité. Il n'est pas rare que des attentes formulées par les usagers soient incohérentes, voire même contradictoires. Dans une telle configuration, une évaluation basée exclusivement sur la correspondance entre le service offert et les exigences particulières des citoyens perdrait de vue le rôle de catalyseur de l'intérêt général que joue la police dans les démocraties libérales.

La seule présence de mécanismes de consultation n'est bien évidemment pas une condition suffisante à l'amélioration de la qualité des services rendus. En effet, l'existence de mécanismes formels peut masquer de graves dysfonc-

tionnements dans les relations entre la police et certains groupes ethniques ou culturels, comme en atteste l'apparente contradiction entre le modèle de police communautaire dominant au Canada depuis deux décennies et les accusations de profilage racial formulées à l'encontre des services de police métropolitains dans ce pays (Tanovich, 2006). La consultation des citoyens, surtout lorsqu'elle est administrée par le service de police et qu'elle cible en priorité les groupes de la population qui entretiennent les relations les plus normalisées avec ce dernier, ne peut à elle seule garantir la qualité des services.

Une autre limite fréquemment observée dans les modèles analysés concerne les ressources considérables exigées pour implanter de tels processus. Dans le contexte actuel de frugalité budgétaire, des investissements aussi significatifs pourraient nuire à la qualité des services offerts en pénalisant des programmes jugés comme moins prioritaires, ce qui serait pour le moins paradoxal.

Certains modèles d'évaluation de la qualité manquent aussi de précision pour évaluer la qualité des services policiers. C'est le cas, entre autres, du «Charter Mark» qui ne concerne pas spécifiquement les services policiers, ou encore des inspections de l'organisation *Altus* qui utilisent des critères beaucoup trop généraux pour évaluer rigoureusement la qualité des services policiers. L'avantage du système d'accréditation CALEA est qu'il est conçu pour des services policiers. Toutefois, il est fortement influencé par le modèle ultra-décentralisé dont il émane, et il nous semble par conséquent difficilement transposable à des services policiers situés en dehors des États-Unis. Dans le même sens, le modèle ISO, qui constitue une référence dans le secteur industriel et des services permet d'évaluer la qualité des processus, mais il a beaucoup plus de difficultés à mesurer certains aspects propres à la gestion de la qualité comme la planification stratégique, l'implication des employés, les résultats ou la satisfaction des clients (Curkovic et Handfield, 1996).

Quant aux approches imposées à l'organisation par des autorités extérieures, dans le but d'en réformer le fonctionnement, il n'est pas rare qu'elles aient pour conséquence involontaire de créer des résistances auprès des employés et d'associer l'idée de qualité à des contraintes inutiles venant dégrader l'efficacité de leurs pratiques traditionnelles.

Le modèle SERVQUAL, qui a été utilisé par la police de Strathclyde en Écosse pour évaluer la qualité des services, constitue l'un des projets les plus aboutis en matière de conceptualisation et de mesure de la qualité des services (Morales *et al.*, 1998). Un des avantages de ce modèle est qu'il permet d'analyser les deux perspectives concurrentes du policier et de l'usager. Wisniewski (2001) émet pourtant certaines critiques qui portent sur la quantité des ressources nécessaires, la difficulté d'entrer en contact avec les citoyens de façon aléatoire, la complexité du questionnaire et l'interprétation des résultats, puisqu'un écart, aussi minime soit-il, est considéré comme un échec. Le modèle fait apparaître un décalage quasi systématique entre la perception des deux groupes de protagonistes, et s'avère finalement peu discriminant sur les critères prioritaires.

Conclusion

L'évaluation de la qualité des services ne doit pas être réduite à un objectif de contrôle punitif des carences de l'organisation et de ses membres. Il s'agit avant tout d'une démarche destinée à améliorer le travail des praticiens et la satisfaction des usagers. En ce sens, elle devrait être abordée avec circonspection et se faire dans la mesure du possible en mode collaboratif, sans toutefois être complaisante. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un outil de comparaison inter-organisationnel, car l'environnement opérationnel et social des divers services de police, ainsi que leurs mandats et leurs objectifs varient d'une juridiction à une autre (Dupont, 2003). À ce titre, l'évaluation de la qualité du service doit tenir compte des ressources disponibles et des réalités de chaque corps policier plutôt que de reposer sur une grille d'évaluation trop rigide.

La question de l'évaluation externe de la qualité mériterait également de plus amples développements. En effet, dans une perspective de rapprochement avec la population, de renforcement de la confiance accordée à l'institution policière et de transparence administrative, il serait logique qu'un organisme indépendant soit chargé de mener cette évaluation afin d'en garantir l'intégrité. Par ailleurs, la publication régulière des résultats permettrait à la population de suivre l'évolution des pratiques policières et de débattre en connaissance de cause de la mise en œuvre effective des politiques publiques de sécurité.

À défaut, les usagers se tourneront vers les nouveaux outils que leurs offrent les médias sociaux pour rédiger des avis nominatifs sur le travail des policiers rencontrés, à l'instar de la plateforme RateMyCop.com qui met à la disposition des internautes le «score» de 202.000 agents appartenant à 16.000 corps policiers américains. La popularité des sites de partage des vidéos comme YouTube ou DailyMotion, combinée à l'omniprésence des dispositifs d'enregistrement que l'on retrouve aussi bien sur les téléphones portables que sous la forme de réseaux de caméras de vidéosurveillance, offre également aux témoins d'interventions policières abusives la capacité d'opposer aux dénégations policières des images incriminantes susceptibles de saper la crédibilité et la légitimité policière si durement établies. Cette transparence sociale introduite par les nouvelles technologies de l'information n'a pas encore suscité au sein des organisations policières de réflexion approfondie, ces dernières y voyant essentiellement un nouvel outil de surveillance et de contrôle. Pourtant, à mesure que les scandales semblables à l'affaire Robert Dziekanski (qui ébranla durablement l'image de la Gendarmerie Royale du Canada) se succèderont, ou que les commentaires désobligeants à l'encontre des policiers se multiplieront sur les forums en ligne, la question de la qualité des services offerts s'imposera de gré ou de force aux dirigeants des organisations policières modernes.

Bibliographie

Altus Alliance Globale (2008). *Semaine des visiteurs des postes de police 2007,* En ligne, <http://www.altus.org/policevisit/>, Consulté le 3 mars 2008.

Association canadienne des chefs de police (2008). *C.A.C.P. / A.C.C.P. Official website,* En ligne, <https://www.cacp.ca/default/committees/viewcommittee?committeeId=17>, Consulté le 15 décembre 2008.

Asubonteng, P., McCleary, K. J., & Swan, J. E. (1996). «SERVQUAL revisited: a critical review of service quality», *The journal of services marketing, 10* (6), pp. 62-81.

Baromètre (2005). *Étude sur l'organisation policière dans les municipalités du Québec*, s.d., Union des municipalités du Québec, 98 p.

Butterfield, R., Edwards, C., & Woodall, J. (2004). «The new public management and the UK police service: the role of the police sergeant in the implementation of performance management», *Public management review, 6* (3), pp. 395-415.

Buttle, F. (1996). «SERVQUAL: review, critique, research agenda», *European journal of marketing, 30* (1), pp. 8-32.

Carter, D. L. (1996). «Measuring quality: the scope of community policing», In *Quantifying quality in policing, sous la direction de L. T. Hoover*, (pp. 73-94), Washington, Police executive research forum.

Coleman, T. G. (2006). *A study of strategic management and performance measurement in canadian police organisations*, Regina, University of Regina, 129 p.

Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies (1994). *Standards for law enforcement agencies: the standards manual of the law enforcement agency accreditation program*, Virginia, CALEA, 84 p.

Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies (2007). En ligne, <http://www.calea.org/>, Consulté le 18 février 2008.

Couper, D. C. (1991). *Quality policing: the Madison Experience*, Washington, Police Executive Research Forum, 101 p.

Curkovic, S., & Handfield, R. (1996). «Use of ISO 9000 and Baldridge Award Criteria in supplier quality evaluation», *International journal of purchasing and materials management*, pp. 1-11.

Dietz, S., & Watson, E. M. (1994). *Evaluating community policing: citizen rating of quality of police service*, Austin, Austin Police Department, 60 p.

Donnelly, M., Kerr, N., Rimmer, R., & Shiu, E. (2006). «Assessing the quality of police services using SERVQUAL», *Policing, 29* (1), pp. 92-105.

Dotchin, J. A., & Oakland, J. S. (1994a). «Total quality management in services. Part 1: Understanding and classifying services», *International journal of quality & reliability management, 11* (3), pp. 9-26.

Dotchin, J. A., & Oakland, J. S. (1994b). «Total quality management in services. Part 2: Service quality», *International journal of quality & reliability management, 11* (3), pp. 27-42.

Dukes, R. L., Portillos, E., & Miles, M. (2009). «Models of satisfaction with police service», *Policing: an international journal of police strategies and management, 32* (2), pp. 297-318.

Dupont, B. (2003). «Évaluer ce que fait la police: l'exemple australien», *Criminologie, 36* (1), pp. 103-120.

Dupont, B. (2007). «Police communautaire et résolution des problèmes», In *Traité de sécurité intérieure, sous la direction de Cusson, Dupont et Lemieux*, (pp. 98-114), Montréal, Éditions Hurtubises HMH.

Dupont, B., & Barbeau, S. (2006). *Guide de consultation Police-Citoyens*, Montréal, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, 124 p.

Froman, B. (2003). *Dictionnaire de la qualité*, Saint-Denis-La-Plaine, Afnor, 224 p.

Fyfe, J. J., Greene, J. R., Walsh, W. F., Wilson, O. W., & McLaren, R. (1997). *Police administration (5th edition)*, New York, McGraw-Hill companies inc, 647 p.

Gilbert, G. (1997). *Démarche de qualité de service à la Sûreté du Québec: indicateurs de qualité de*

service (Rapport de stage), Montréal, École nationale d'administration publique, 65 p.

Hoover, L. T. (1996). «Translating total quality management from the private sector to policing», In *Quantifying quality in policing*, (pp. 1-22), Washington, Police executive research forum.

Lebeuf, M.-E. (1999). *La police et l'usage des technologies de l'information: un bilan actuel*, Ottawa, Collège canadien de police, 16 p.

Leigh, A., Mundy, G., & Tuffin, R. (1999). *Best value policing: making preparations*, Londres, Home Office, 82 p.

Lelandais, I. (2007). *Mesure de la performance policière: expériences internationales*, Montréal, Centre international pour la prévention de la criminalité, 75 p.

Loader, I. (2005). «Police inc., une entreprise à responsabilité non limitée? Sécurité, gouvernance civile et bien public», *Criminologie, 38* (2), pp. 13.

Mohr, C. (2004). «*Les paradoxes du virage communautaire: le cas de la police de Laval», Thèse de doctorat*, École nationale d'administration publique, Montréal, 260 p.

Moore, M. H., & Braga, A. (2002). *The «Bottom Line» of policing: what citizens should value (and measure!) in police performance*, Police Executive Research Forum, 104p.

Moore, M. H., & Braga, A. A. (2003). «Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny», *Policing, 26* (3), pp. 439-453.

Morales, M., Ladhari, R., Perreault, S., & Nyeck, S. (1998). *La validité de la mesure de la qualité des services: une évaluation de 10 ans d'utilisation de SERVQUAL*, Québec, Université Laval, 21 p.

Ocqueteau, F. (2004). *Polices entre État et marché*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 205 p.

Office québécois de la langue française. (2002). *Grand dictionnaire terminologique,* En ligne, <http://www.granddictionnaire.com/btml/fra/r_motclef/index800_1.asp>, Consulté le 15 février 2009.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). «A conceptual model of service quality and its implications for future research», *Journal of marketing, 49*, pp. 41-50.

Peters, G. B., & Savoie, D. J. (2001). *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 325 p.

Sansfaçon, D. (2006). *Police et prévention: résurgence d'une idée forte?*, Montréal, Centre international pour la prévention de la criminalité, 10 p.

Skogan, W. (2005). «Les trois défis de la police communautaire», *Intersection, 28*, pp. 6-7.

Skogan, W. (2006). «Asymetry in the impact of encounters with police», *Policing and society: an international journal of research and policy, 16* (2), pp. 99-126.

Sûreté du Québec. (1997). *Le service à la clientèle: guide du formateur*, Montréal, Direction des relations communautaires, 46 p.

Sûreté du Québec. (2007). *Plan stratégique 2007-2012*, 26 p.

Tanovich, D. (2004). *The colour of justice: Policing race in Canada*, Toronto, Irwin Law, 280 p.

Tyler, T. (1988). «What is procedural justice?: Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures", *Law and society review*, 22(1), pp. 103-135).

Tyler, T. (2004), "Enhancing police legitimacy", *The annals of the American academy of political and social science*, 593, pp. 84-99.

Wemmers, J.-A. (2003). *Introduction à la victimologie,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 224 p.

Wisniewski, M. (2001). «Using SERVQUAL to assess customer satisfaction with public sector services», *Managing service quality, 11* (6), pp. 380-388.

Wisniewski, M., & Donnelly, M. (1996). «Measuring service quality in the public sector: the potential for SERVQUAL», *Total quality management, 7* (4), pp. 357-365.

Zeithaml, V. A., Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1988). «Communication and control processes in the delivery of service quality», *Journal of marketing, 52* (2), pp. 35-48.

Notes

1 La Fondation européenne pour le management de la qualité (EFQM). (2002). *Les concepts fondamentaux de l'excellence*, Bruxelles, 12 p.

2 Baldridge National Quality program. (2008). *Criteria for performance excellence*, 84 p.

3 Curkovic, S., & Handfield, R. (1996). «Use of ISO 9000 and Baldridge Award Criteria in supplier quality evaluation», *International journal of purchasing and materials management*, pp. 1-11.

4 Mouvement Québécois de la Qualité. (2008). *Le QUALImètre: Le diagnostic et le plan d'action (Document de travail)*, 4 p.

5 Gouvernement du Québec. (2002). *ISO 9000: des normes de système de management de la qualité, Le gouvernement du Québec et les normes ISO 9000: une plus-value contractuelle*, Direction des communications, 18 p.

6 Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies. (2007). En ligne, <http://www.calea.org/>, Consulté le 18 février 2008.

7 Cabinet office (2003), A guide to the charter mark criteria 2003, 32p.

8 Institut national de la qualité. (1997). *Critères canadiens de qualité pour le secteur public*, 8 p.

9 Altus Alliance Globale. (2007). *Police station visitors week: global report 2006*, The Hague.

10 Donnelly, M., Kerr, N., Rimmer, R., & Shiu, E. (2006). «Assessing the quality of police services using SERVQUAL», *Policing, 29* (1), pp. 92-105.

11 Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). «SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality», *Journal of retailing, 64* (1), pp. 12-40.

12 Gendarmerie royale du Canada. (2006). *Department performance report for the period ending march 31, 2006*, GRC, 121 p.

13 Dupont, B., & Barbeau, S. (2006). *Guide de consultation Police-Citoyens*, Montréal, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, 124 p.

14 Sauvé, S. (2005). Le développement et la validation de l'Outil québécois de mesure, *Présentation à l'ARIM (16 septembre 2005)*. Montréal: Centre d'expertise sur la prestation des services

15 Statistiques Canada. (2005). *Les indicateurs de justice pénale*, Statistiques Canada, 226 p.

16 Guyot et O'Connor,1978; Couper, 1991; Dietz et Watson, 1994; Gilbert, 1997; et Coleman, 2006.

17 Voir tableau 1.

18 Les indicateurs présents dans seulement une des deux sources (littérature scientifique ou modèles d'évaluation) sont en caractère gras.

19 Représente le pourcentage des modèles analysés dans lequel se retrouve l'indicateur. Par exemple, l'attitude rassurante se retrouve dans 4 des 5 études analysées.