

Le contrôle budgétaire des services de police australiens et la nouvelle gouvernance de la sécurité¹

Benoît Dupont

Professeur Adjoint – Université de Montréal

Les deux dernières décennies du XXe siècle ont été marquées dans les pays industrialisés par un mouvement général de réforme du service public axé sur la réduction de la taille et des domaines d’intervention de l’État. Les sociétés anglo-saxonnes, qui partagent une même vision néo-libérale des relations entre l’appareil administratif et la société civile, se trouvent incontestablement à la pointe de ces mutations. En Grande-Bretagne, aux États-Unis, mais aussi en Nouvelle Zélande, au Canada ou en Australie, le modèle administratif monolithique et pléthorique a cédé la place à une administration « entrepreneuriale » appliquant les principes « managériaux » des entreprises (Hood 1991 ; Chevallier 1994 : 45). Les traits saillants de cette approche ont été étudiés par de nombreux chercheurs (voir à cet égard Cheung 1997) et nous nous bornerons à souligner la prééminence des fins et de l’efficacité sur les moyens et la procédure.

Mais derrière un effort manifeste d’amélioration de l’efficacité et de l’efficience du service public, se profile parfois une nouvelle dialectique du contrôle de l’administration par le politique. Le managérialisme, l’État contractuel et tous les autres avatars de la Nouvelle Gestion Publique ont sans nul doute cherché à redéfinir les paramètres de la traditionnelle dichotomie de l’élaboration et de l’effectuation (Chevallier 1994 : 448) des politiques publiques. Néanmoins, l’enthousiasme avec lequel des réformes semblables ont été adoptées par des gouvernements aux orientations politiques et idéologiques parfois divergentes nous livre quelques indices sur les bénéfices indirects qu’ils comptaient en tirer, notamment par le biais d’un raffermissement de leur contrôle sur une administration technicienne dont ils cherchaient à réduire l’indépendance. Ce renforcement du contrôle ministériel prôné par le paradigme du « *public choice* » a été facilité par la refonte des outils budgétaires, la modernisation des systèmes d’évaluation des performances et la renégociation des termes du marché bureaucratique². Paradoxalement, ces instruments de la réforme et de la revitalisation du service public ont aussi renforcé le pouvoir de direction des décideurs politiques sur le fonctionnement quotidien des administrations dont ils ont la charge. Ainsi, bien que les responsabilités de gestion soient dans le nouveau modèle administratif déléguées à des services décentralisés, les nouveaux outils d’allocation des ressources, couplés à une surveillance statistique en temps réel, offrent aux services centraux de nouvelles modalités de contrôle de l’action publique³.

¹ Je tiens à remercier les évaluateurs anonymes pour la pertinence de leurs commentaires et leurs suggestions.

² On entend par marché bureaucratique « comme un marché réel ou imaginé conclu entre fonctionnaires et autres acteurs du système politique à propos de leurs droits et devoirs, et exprimé dans une convention, dans une loi ou selon une combinaison de l’une et de l’autre » (Hood 2001 : 130).

³ Pour une discussion plus détaillée des paradigmes et des paradoxes associés aux réformes du service public dans les sociétés occidentales, voir l’excellent article de Peter Auccouin (1990).

Ce surinvestissement des dirigeants politiques dans les processus d’élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques compense indirectement le désengagement de l’État de la sphère économique et sociale. En effet, si l’interventionnisme étatique dans son incarnation keynésienne a vécu, il n’en reste pas moins un puissant instrument de gouvernement dans les secteurs sur lesquels l’État dispose toujours d’une prééminence incontestée, au premier rang desquels celui de l’offre publique de sécurité. Dans ce contexte, la gouvernabilité des institutions chargées de sa mise en œuvre représente un enjeu politique vital, particulièrement lorsque s’annoncent des échéances électorales. Par le biais d’une étude de cas portant sur les nouvelles pratiques budgétaires imposées aux services de police australiens depuis le début des années quatre-vingt, on illustrera de façon concrète comment les outils de la Nouvelle Gestion Publique peuvent être détournés de leurs objectifs manifestes pour chercher à renforcer l’imputabilité de l’administration à l’égard du pouvoir politique.

Après avoir précisé dans une première partie les caractéristiques organiques du système policier australien et ses liens avec le système politique, on montrera dans une deuxième partie comment les outils traditionnels d’allocation des ressources ont été remplacés par des instruments sophistiqués de comptabilité publique. Enfin, dans une troisième partie, on montrera comment ces outils ont permis au pouvoir politique d’accroître son contrôle sur le pilotage des politiques publiques de sécurité, avant de conclure sur la portée réelle de ce nouveau mode de contrôle.

Le système policier australien et les politiques de loi et d’ordre

La structure fédérale de l’État australien est à l’origine d’un système de police décentralisé, mais néanmoins unifié (Bayley 1985 : 54). Chaque état dispose d’une force de police qui opère indépendamment dans un cadre législatif distinct. Au niveau national, une force de police fédérale dispose d’une compétence limitée dans les domaines de la lutte contre la délinquance en col blanc et le crime organisé. En termes d’effectifs, l’Australie compte en moyenne 215 policiers pour 100.000 habitants (SCRCSSP 2002 : 384), ce qui la place devant le Canada (179), mais derrière la Grande-Bretagne (242), les États-Unis (250) et la France (295) (Maguire et Schulte-Murray 2001 : 90). Les dépenses liées aux activités policières s’élevaient quant à elles à 2.275 millions d’euros pour l’année fiscale 2000-2001 (SCRCSSP 2002 : 376).

À l’image des autres services publics, les polices australiennes n’ont pas échappé aux réformes managériales qui se sont succédées depuis le début des années quatre-vingt (Dupont 2002). Dans le cas des institutions policières, le thème central de ces réformes, outre l’amélioration de la productivité, concerna l’*accountability*. Dans le contexte policier, l’*accountability* de l’institution peut être obtenue au moyen de deux types de procédures. Le premier implique un contrôle direct sur les activités policières, alors que le second insiste plutôt sur l’obligation de rendre des comptes ou d’offrir des explications à posteriori. Le premier type repose sur un style de contrôle basé sur l’obéissance, alors que le second induit un processus de négociation qui accorde à l’institution policière une plus grande latitude (Chan 1999 : 252). Dans le contexte anglo-saxon, c’est paradoxalement ce dernier qui traduit la doctrine traditionnelle de la séparation entre les institutions politiques et les organes d’application de la loi, le contrôle effectif opérationnel résultant d’une conception plus « continentale » (Brogden et al. 1988 : 151-152 ; Reiner 1995 : 76-77).

L’*accountability* opérationnelle limitée qui caractérise les services de police trouve son origine dans la théorie juridique de « l’indépendance du constable », énoncée par les

juridictions anglaises et australiennes. En effet, les policiers dans les pays de droit anglo-saxon ne sont pas des fonctionnaires comme les autres. Ils disposent d’un statut légal qui les met en théorie à l’abri des ordres de leur hiérarchie et du pouvoir politique dans le domaine opérationnel. Des décisions judiciaires anglaises ont influencé durablement la théorie de ce statut particulier des agents de police, et par extension, de leur hiérarchie⁴. Leur interprétation, qui s’applique également en Australie, opère une distinction entre les décisions opérationnelles et les décisions générales de politique publique, réduisant considérablement la capacité d’intervention du ministre de la police. Si cette construction juridique garantit en théorie aux citoyens australiens une instrumentalisation minimale des services de police, elle est particulièrement frustrante pour un pouvoir politique dont l’objectif est justement de rendre l’administration plus gouvernable, particulièrement lorsque cette dernière peine à maintenir sa légitimité aux yeux des usagers.

Dans la « société du risque », l’incapacité de l’État à garantir de manière satisfaisante pour l’opinion publique la sécurité des biens et des personnes constitue un véritable casse-tête électoral. Si l’insécurité économique et sociale est considérée comme le prix à payer pour que le marché puisse fonctionner de manière optimale, la délinquance, tant objective que subjective – la peur du crime ou le sentiment d’insécurité –, est devenue intolérable aux citoyens-consommateurs (Mucchielli 2001 : 22).

On assiste ainsi à la mise en place d’un nouvel assemblage des fonctions de l’État, la protection et l’aide sociale voyant leur légitimité contestée, les activités policières et de contrôle social prenant leur place, dotées d’un statut les assimilant à de véritables obligations « constitutionnelles » (Beckett et Sasson 2000 : 63). On assiste alors à une enchère politique sur le sujet de la sécurité qui nourrit une soif de résultats dans la société civile, celle-ci demeurant largement inassouvie. Dans ce contexte, les thèmes de l’efficacité policière, de l’impunité des délinquants et des politiques publiques de sécurité constituent un potentiel de nuisance électorale trop important pour être laissés au seul ressort des états-majors policiers. L’*accountability* traditionnelle qui reposait sur une doctrine de responsabilité ministérielle « allégée » s’est trouvée ébranlée par cette pression politique, cédant alors la place à une *accountability* « managériale » basée sur de nouveaux modes de contrôle des dépenses et des performances et sur des moyens coercitifs externalisés (Dupont 1999, Lewis 1999, Lewis et Goldsmith 2000).

L’interprétation des textes constitutionnels et la jurisprudence, qui avaient « fixé » les possibilités de contrôle direct des commissioners par les ministres de la police, se trouvent ainsi renforcées par une nouvelle *accountability*. Celle-ci enserme les institutions policières dans un nouveau corset managérial, qui restreint leur indépendance opérationnelle et oriente leurs activités selon les priorités établies par le Gouvernement et le Trésor, tout en transférant à des organes indépendants de la police le contrôle à posteriori de la légalité de la mise en oeuvre. La budgétisation par programme est l’un des composants de la nouvelle *accountability*. Elle permet au pouvoir politique de démêler l’écheveau des activités policières et de piloter à distance une administration fortement autonome⁵.

Les réformes budgétaires et l’accountability

⁴ *R. v Commissioner of Police of Metropolis ; Ex parte Blackburn* [1968] 2 QB 118 et *R. v Commissioner of Police of the Metropolis ; Ex parte Blackburn* (1973) 1 QB 241.

⁵ Multiforme, la nouvelle *accountability* se manifeste également par le recours à des instruments complexes de mesure des performances policières et à la contractualisation comme outil de gestion de la sécurité publique.

Les méthodes traditionnelles de la comptabilité publique reposent sur une budgétisation en ligne, qui privilégie le contrôle à posteriori des sommes dépensées et la réalité de leur affectation à des acquisitions autorisées. Dans ce contexte, la répartition des augmentations et des coupures budgétaires entre administrations et services se fait proportionnellement aux ressources qui leur ont été précédemment allouées. L’une des conséquences des règles traditionnelles de la comptabilité publique est la protection dont bénéficient les activités existantes vis-à-vis des nouvelles initiatives. L’immobilisme et le *statu quo* sont érigés en règle de fonctionnement, freinant l’innovation et l’adaptation des institutions.

L’outil de déblocage conçu aux USA au milieu des années soixante sous l’appellation de budgétisation par programme, ou *planning programming and budgeting system (PPBS)*, a semblé tout indiqué aux bureaucrates australiens qui s’en sont emparés quelques années plus tard. Ces nouvelles procédures de rationalisation des choix publics, qui ont été introduites simultanément dans la plupart des pays occidentaux, ont pour objectif d’évaluer les coûts et les avantages de programmes particuliers et de comparer systématiquement les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre. La budgétisation par programme se concentre sur les coûts d’une activité, d’un programme ou d’un objectif plutôt que sur les dépenses de chaque service ou le montant de chaque catégorie de dépenses pour une administration donnée⁶. La reconduction automatique des budgets est remplacée par une attribution conditionnelle dépendant des programmes ou des activités entreprises et de leur efficacité respective, ce qui renforce celle-ci en favorisant les unités comptables les plus dynamiques. On obtient alors un remplacement du critère central d’évaluation, les *outputs* se substituant aux *inputs*.

L’adoption de ce modèle par des administrations aux objectifs complexes ne s’est pas faite sans difficulté. Les commissions d’enquêtes sur la réforme de l’administration australienne qui ont rendu leurs conclusions au cours des années soixante-dix ont émis des avis partagés sur ses mérites (Corbett 1992 : 100 ; Pugh 1983 : 17). Le modèle actuellement utilisé par les services de police et les autres services publics australiens est une forme simplifiée du concept original. Des ajustements similaires sont rapportés par Savage et Charman (1996 : 46) dans le contexte britannique. Les polices d’Australie-Méridionale et du Victoria ont inauguré la budgétisation par programme, avant que celle-ci ne se généralise aux autres services au début des années quatre-vingt-dix. Aucun n’a pourtant semblé maîtriser totalement cet outil et les résolutions initiales ambitieuses ont vite été remplacées par des formats plus modestes. L’étude du cas de la police de Nouvelle-Galles du Sud permettra de montrer les implications concrètes et les difficultés inhérentes à cette restructuration budgétaire des activités policières.

Les activités de la police de Nouvelle-Galles du Sud sont désormais regroupées en quatre programmes principaux, dans le but affiché de mieux contrôler l’allocation des ressources et le rapport coût/qualité des services offerts (NSWPS 1999 : 3). Ces quatre programmes ont pour intitulés respectifs : « police de proximité⁷ », « enquêtes criminelles », « trafic routier », et « procédure pénale ». Si ces programmes correspondent pour partie à des divisions organiques entre services généraux et spécialisés, il n’y a là rien de systématique, et leur existence est indépendante de l’organigramme organisationnel. Chacun des quatre programmes est composé de sous-programmes qui regroupent des activités connexes. Le programme de « police de proximité » est ainsi subdivisé en trois sous-programmes : d’abord

⁶ Par exemple, la masse salariale, les fournitures de bureau, les frais de déplacements, etc.

⁷ Il est utile de souligner que ce terme ne recouvre pas seulement les stratégies de police communautaire, à l’image de la terminologie adoptée en France. Il englobe l’ensemble des activités routinières qui mettent en contact policiers en uniforme et citoyens comme la patrouille, la réponse aux appels du public et les activités de prévention.

un service d’urgences et de réponse aux appels opérationnel 24 heures sur 24, ensuite un sous-programme de prévention de la délinquance qui recouvre les actions de partenariat avec les autres services de l’État et acteurs sociaux, mais également les activités et les stratégies de renseignement criminel, et, enfin, un sous-programme de gestion des grands événements et des situations de crise.

Les coûts de chaque programme et sous-programme constituent des postes budgétaires de référence, qui sont à ce stade répartis en frais de fonctionnement, salaires, dépenses de maintenance, dépréciations ou amortissements, subventions, etc. Dans ce nouvel environnement budgétaire, les changements qui affectent les politiques publiques de sécurité et les nouvelles priorités gouvernementales se traduisent par un ajustement des ressources affectées à chaque programme ou par l’introduction de nouveaux programmes réalisés par des services existants, et non plus par la création de services qu’il est ensuite difficile de supprimer. Ainsi, dans le cas de la Nouvelle-Galles du Sud, entre 1998 et 1999, le programme « trafic routier » vit ses ressources réduites de 90 millions de dollars, alors que le budget du programme de « police de proximité » augmenta de 152 millions de dollars, « dopé » par la sécurité des jeux olympiques, intégrée au sous-programme des événements exceptionnels⁸. En termes concrets, le nombre d’heures de travail accordées pour les activités de police de la route diminuèrent de 43 pour cent, alors que le nombre total d’heures consacrées aux activités de police de proximité et de maintien de l’ordre augmenta de 23 pour cent. En Australie-Méridionale, le système de budgétisation par programme offre un degré de précision qui permet de calculer le coût horaire moyen de chaque activité : la plus « économique » est ainsi la gestion et la coordination des situations de crise avec un coût horaire de 21 Euros, la plus « onéreuse » étant la police de proximité et le maintien de l’ordre public avec un coût horaire de 32,5 Euros (WAPS 1999 : 141-144).

Chaque programme, sous-programme et activité étant ainsi budgétisé, il ne reste plus aux managers policiers qu’à planifier le travail de leurs agents et les politiques d’investissement de leurs services en conséquence, adaptant leurs structures aux nouvelles priorités des programmes annuels ou bisannuels. Ce système comptable, qui aboutit à une primauté des fonctions sur la structure organique, favorise le développement d’une *accountability* reposant sur un contrôle à priori par le biais de prescriptions budgétaires extrêmement détaillées. Il est indéniable qu’il est un des instruments essentiels de l’amélioration des services rendus par la police à la population, notamment en raison d’une plus grande flexibilité dans le processus de répartition des ressources disponibles. Cependant, il est tout aussi vrai qu’il procure au pouvoir politique une plus grande emprise sur le fonctionnement quotidien de la police, sans que ce *micro-management* fasse l’objet de débats publics.

On a déjà mentionné que le phénomène de budgétisation par programme tel qu’il est actuellement mis en œuvre n’est qu’une version édulcorée de la méthode originelle. Des difficultés majeures inhérentes à ce modèle de comptabilité publique se sont en effet manifestées dès les premières tentatives d’application, et continuent d’émousser sa portée réformatrice. De surcroît, un examen attentif des bases conceptuelles de ce modèle conduit à chercher les causes de ces limitations non dans les modalités de la mise en œuvre, mais dans ses principes fondateurs.

Les imperfections du nouveau contrôle budgétaire

⁸ Respectivement 45 et 75 millions d’Euros.

Sur le plan pratique tout d’abord, la budgétisation par programme doit surmonter un premier obstacle tenant à la difficulté d’attribuer aux divers programmes des objectifs qui soient précis et quantifiables. Des programmes peuvent ainsi avoir un contenu si nébuleux ou à si long terme qu’il est difficile, voire irréaliste, de les traduire en termes de ressources financières et humaines. Les programmes de « police de proximité » comportent en règle générale un objectif de réduction du sentiment d’insécurité parmi la population. S’il est relativement aisé de mesurer celui-ci (Robert et Pottier 1997), il est bien plus ardu de déterminer les ressources policières nécessaires à la production d’un effet manifeste et incontestable en la matière.

De même, il n’est pas rare que les programmes contiennent des activités et des sous-programmes en conflit les uns avec les autres. Dans l’exemple cité précédemment, le programme de « police de proximité » comprend à la fois des activités de liaison avec certains groupes et communautés vulnérables et des activités d’intervention rapide et de maintien de l’ordre, qui visent prioritairement ces mêmes groupes, considérés « à risques ». Cette limite est à la fois d’essence intra- et inter-programmatique. On a en effet montré comment la planification des jeux olympiques de Sydney avait conduit à une augmentation considérable des ressources du programme de « police de proximité », au détriment du programme de « trafic routier », ce qui eut un impact notable sur le nombre d’accidents enregistrés.

Outre les besoins en systèmes d’information modernes qu’il génère (Munro 1996), le passage d’un modèle à l’autre souffre du manque de formation des agents chargés d’alimenter les systèmes d’information en données comptables et d’organiser le travail des policiers dans les limites fixées à chaque programme. En effet, la mise en oeuvre ce nouveau modèle sans préparation préalable s’est heurtée aux procédures opérationnelles d’une institution fonctionnant selon des normes et des valeurs de travail « paramilitaires ». La hiérarchie intermédiaire, traditionnellement issue d’une promotion à l’ancienneté, et qui avait jusque-là pour tâche essentielle de relayer les instructions administratives, légales et opérationnelles transmises par les services centraux, dut acquérir du jour au lendemain des compétences de gestion et d’audit comptables. Le manque de formation des rangs intermédiaires s’est manifesté sur le terrain par une apathie administrative, légitimée publiquement par le sentiment que le travail policier était structurellement constitué de coûts fixes, et qu’il était par conséquent irréaliste d’espérer en modifier le dosage par le simple biais d’un changement de méthode comptable. Cette attitude eut pour effet d’engendrer une frustration teintée de dédain de la part des promoteurs de la réforme (PSMC 1993) et de limiter considérablement la portée de celle-ci. Par ailleurs, les réticences des syndicats policiers à voir les compétences de gestion incluses parmi les critères de promotion ne facilitèrent pas la sélection d’agents qualifiés. Ainsi, au-delà des simples difficultés d’application, les principes sur lesquels repose ce modèle comptable induisent de nouvelles tensions structurelles.

Au demeurant, des limites théoriques irréductibles doivent également être signalées. En effet, la budgétisation par programme a pour effet direct d’introduire une dimension politique dans ce qui relevait auparavant du domaine exclusif des agents comptables. Les décisions isolées, qui se traduisaient par des augmentations ou des coupes budgétaires de quelques millions de dollars, étaient sans commune mesure avec les jugements actuels sur la valeur de programmes mettant en jeu plusieurs dizaines ou centaines de millions (Wildavsky 1979 : 136). Dans le modèle traditionnel, les conflits nés des arbitrages budgétaires étaient réglés d’autant plus facilement que l’approche segmentée permettait de circonscrire les sujets de discorde et offrait un environnement plus propice à la négociation. Penser certaines nuances ou désaccords en termes financiers plutôt qu’en termes d’orientations de politiques publiques rendait le marchandage plus aisé et facilitait le processus de prise de décision, en permettant

de dédommager les « perdants » par des contreparties que les « gagnants » étaient enclins à leur concéder. Dans le modèle de la budgétisation par programme, au contraire, chaque décision budgétaire est prise dans le cadre d’un choix entre différents programmes en compétition, ce qui n’induit pas la même flexibilité et encourage par conséquent une politique du tout ou rien caractéristiques des jeux à somme nulle. Malgré leur structure fortement hiérarchisée, les institutions policières ne sont pas exemptes de luttes internes de pouvoirs. Dans ce contexte, la budgétisation par programme est susceptible d’attiser les conflits et de réduire les possibilités de tractation.

Outre la tension entre les promoteurs des différents programmes ou politiques, la budgétisation par programme renforce également les tensions entre les différents acteurs de la procédure budgétaire que sont les analystes, les comptables et les décideurs politiques. Les trois groupes de participants, dont les domaines de compétence étaient auparavant soigneusement délimités, se trouvent projetés dans une « arène » qui demande pour chaque décision une confrontation entre des considérations programmatiques – et donc politiques – et financières. De la même façon que le premier niveau d’encadrement avait dû apprendre à intégrer une dimension budgétaire à chaque décision opérationnelle, l’encadrement supérieur a été amené à gommer les frontières qui séparaient les services comptables des services en charge de l’élaboration des stratégies et des politiques publiques (Weller et Cutt 1976 : 122-125). Les analystes ont éprouvé du ressentiment à l’égard des services financiers qui empiétaient sur leur domaine de compétences, alors que ces derniers maudissaient l’extraordinaire complexité des calculs qui se substituaient aux simples additions de ressources et de dépenses. Les analystes, les comptables et les décideurs politiques ont dû apprendre à communiquer selon un langage commun intégrant leurs préoccupations respectives, alors qu’ils avaient cohabité jusque là dans une consensuelle indifférence.

Une autre faiblesse conceptuelle du modèle réside dans son incapacité à prendre en compte en tant qu’activité essentielle de l’organisation policière son activité administrative interne. Les services centraux, chargés d’une mission de soutien aux unités opérationnelles, ne sont pas intégrés dans un programme *ad hoc*. Les activités des centres de communication, de formation, de gestion du personnel ou des services de contrôle interne sont par exemple fractionnées en fonction de leur participation aux divers programmes, bien que la raison même de leur existence soit le bon fonctionnement de l’organisation dans son ensemble.

C’est bien là que le bât blesse, dans cette croyance en la possibilité pour l’administration policière de maîtriser simultanément tous les paramètres de son intervention. Pour y parvenir, elle devrait être capable de définir précisément des objectifs réalistes, d’isoler des indicateurs quantitatifs permettant de les mesurer de manière scientifique, de proposer plusieurs solutions permettant de les atteindre par le biais d’une répartition variable des ressources, et de classer ces solutions en fonction de leur désidérabilité ! Dans ce qui relèverait sans nul doute du tour de force, chaque décision devrait prendre en considération toute la palette des théories d’intervention disponibles, afin de choisir celle qui s’avère optimale. Les liens de causalité entre les investissements et les résultats atteints étant pour le moins difficiles à établir, la prééminence de la budgétisation par programme et sa velléité à rattacher chaque dépense à une activité ne font que rajouter à cette incertitude, dans un rapport exponentiel. De plus, cet entrecroisement de données politiques et comptables augmente considérablement le coût de l’identification, de la localisation et de la correction des erreurs.

Devant une telle accumulation de critiques et d’obstacles pratiques, comment expliquer que la budgétisation par programme soit demeurée pour les administrations policières l’instrument

privilegié de structuration de leurs activités? Doit-on chercher son utilité ailleurs que dans les ambitions manifestes de rationalisation et d’amélioration de l’efficacité des services auxquels elle s’applique? La collecte effrénée d’informations toujours plus détaillées relatives à chaque activité entreprise a-t-elle pour seule justification un effort de modélisation du fonctionnement des organisations concernées, ou doit-elle au contraire être interprétée comme une nouvelle forme d’*accountability*? Si on ne peut nier l’existence d’un effort sincère de réforme des pratiques administratives afin de les adapter aux besoins des usagers, la deuxième hypothèse, qui se traduit par de nouveaux contrôles pesant sur l’institution policière, tant au plan individuel qu’organique, mérite un examen approfondi.

Au niveau individuel d’abord, la méthode de budgétisation par programme a irrémédiablement changé la nature du travail policier, en particulier en ce qui concerne le contrôle des activités quotidiennes, qui fait l’objet d’une attention pointilleuse. Afin de permettre la vérification de l’exécution de chaque programme, et des ressources mobilisées à cette fin, les activités de chaque policier doivent être mesurées aussi précisément que possible. Plusieurs instruments ont été développés par les services de police australiens à cet effet, les méthodes traditionnelles s’avérant pour le moins approximatives. La technique du tableau de service ne prend en compte que les tâches programmées et ne donne pas de détails sur la nature des appels reçus par les véhicules de patrouille ni des incidents gérés en réponse à ces appels. Les données recueillies auprès des centres opérationnels omettent de prendre en compte les tâches proactives générées par les policiers sur le terrain et le travail d’enquête. Trois méthodes ont alors été développées par les services de police pour remédier à ces carences.

La première prend la forme de sondages semestriels qui permettent d’enregistrer sur une courte période –en général deux ou trois semaines– les tâches et les activités menées par les agents durant leur journée de travail. Une deuxième méthode, celle des feuilles d’activité ou *timesheets*, requiert des agents qu’ils indiquent pour chaque période d’une demi-heure le type d’activité menée, à l’aide de codes prédéterminés. Cette méthode est plus précise, dans la mesure où elle donne une image des activités de l’organisation à tout moment. Enfin, la troisième méthode consiste à distribuer aux agents leurs emplois du temps avant chaque période de travail, afin qu’ils les complètent en fonction des tâches effectuées. Cette méthode permet de tenir compte à la fois des activités réactives d’assistance générées par les appels du public et des activités proactives entreprises à l’initiative des agents. Ces trois méthodes permettent à l’organisation d’établir de manière statistiquement fiable le coût de chaque activité par une réconciliation comptable avec les ressources allouées (Dadds et Scheide 2000 : 4). Elles s’avèrent cependant voraces en temps, et en viennent à constituer une activité supplémentaire qu’il convient de mesurer! Elles permettent en théorie une analyse « fine » de la productivité de chaque commissariat et du coût de chaque activité, et rendent la planification des programmes moins hasardeuse. Le surplus de paperasserie engendré par ces méthodes, dans une organisation déjà reconnue par sa capacité à en produire une quantité prodigieuse, se heurte à la résistance des agents, dont les valeurs professionnelles méprisent tout ce qui les retient loin de leur « vrai » travail de terrain.

Comme on le voit, la budgétisation par programme se traduit à l’échelle individuelle par un alourdissement des tâches administratives. Cette technique ne semble pas être à l’origine de « gains de productivité » ou d’une efficacité accrue. Les données, malgré leur extraordinaire richesse – à défaut d’exactitude – sont exclusivement produites au profit de l’administration du Trésor et de ses interlocuteurs immédiats à l’intérieur de l’organisation policière. Leur

exploitation opérationnelle nécessiterait l’emploi de logiciels de *datamining*⁹, capables de dégager un sens de cet amas d’informations, afin de renseigner et de guider la prise de décision. L’absence de telles applications opérationnelles et stratégiques réduit alors la budgétisation par programme à un outil supplémentaire d’*accountability* imposé par des institutions extérieures.

La persistance du modèle de budgétisation par programme peut être partiellement attribuée à des facteurs exogènes à l’institution policière. Dans les documents officiels publiés par les services de police, tels que les rapports annuels, le poids et l’influence du Trésor, tant sur la forme que sur le fonds des programmes sélectionnés et exécutés, sont soulignés sans ambages :

Les priorités clés du service sont appliquées par le regroupement en programmes de services policiers. La structure de ces programmes est partie intégrante du management, de la planification et de l’allocation des ressources du service et s’aligne sur les instructions du Trésor. (NSWPS 1999 : 22)

Ce rapport sur les performances est issu des exigences d’*accountability* énoncées par le *Financial Administration and Audit Act* 1985 et l’instruction 904 du ministre des finances [...] Les informations présentées reflètent les instructions du Gouvernement visant à montrer les liens directs entre les ressources, les services offerts et les performances, à la fois dans le budget et les processus de publication des performances. (WAPS 1999 : 62)

Sans nul doute, le Trésor a pour fonction de veiller au bon emploi des ressources publiques. L’adoption d’un modèle comptable reposant sur des programmes a toutefois radicalement modifié les paramètres de son pouvoir d’intervention. Dorénavant, il dispose de la capacité d’émettre des préférences concernant différents programmes. La sphère de la prise de décision opérationnelle s’ouvre par ce biais au pouvoir politique, qui recouvre la faculté de diriger les activités policières « opérationnelles ». Cette capacité qui ne fait pas débat en Europe continentale ou aux États-Unis était néanmoins limitée jusque-là par la jurisprudence dans les systèmes politiques issus du modèle britannique, où la théorie de l’indépendance du constable prétendait mettre les activités quotidiennes de la police à l’abri de l’arbitraire politique.

Le ministre des finances, le ministre de la police, et, par extension directe, le cabinet ont ainsi retrouvé et affermi le privilège qui était le leur au siècle dernier d’imposer les priorités tirées de leurs programmes politiques aux services de police. Les activités de la police s’ouvrent alors au pouvoir politique, le rideau de fumée maintenu par la bureaucratie policière sur l’emploi des ressources ou la nature des activités se dissipant devant la nécessité de justifier chaque dépense, et du fait de la force prescriptrice des programmes. La budgétisation par programme est ainsi tout autant un outil de rationalisation du contrôle et de l’*accountability* politique des services de police, jusque-là dotés d’une certaine indépendance, qu’une technique managériale d’amélioration de l’efficacité policière.

Conclusion

La difficulté d’établir de manière scientifique un quelconque lien de causalité entre l’évolution des statistiques criminelles et les politiques publiques de sécurité mises en oeuvre constitue un empêchement de taille pour les décideurs politiques, qui se doivent d’apporter

⁹ Les logiciels de *datamining* permettent un traitement automatisé du contenu des banques de données à la recherche de phénomènes significatifs identifiés par une fréquence statistique anormale ou des tendances différenciées sur de très grandes séries. Cette pratique est connue dans le monde francophone sous la dénomination d’Extraction des Connaissances à partir de Données.

une réponse tangible au sentiment de frustration, de peur et d’insécurité de l’opinion publique (Garland 1996 : 460 ; Scheingold 1975 : 59). Par un renversement du processus décrit par Michel Foucault, il est ainsi redevenu glorieux au début du XXI^e siècle de punir (Foucault 1975 : 16). L’impuissance involontaire ou recherchée de l’État dans ses domaines traditionnels d’intervention semble provoquer un contrecoup sur l’économie de la punition. L’institution policière se voit alors assignée, par la visibilité de sa présence en uniforme au sein de la communauté et son rôle de porte d’entrée du système de justice pénale, une place centrale dans cette nouvelle gouvernance du contrôle social.

Le contrôle budgétaire, et l’*accountability* administrative et opérationnelle qu’il facilite, offrent alors au pouvoir politique un nouvel outil de pilotage des politiques publiques de sécurité. Hélas, malgré les ressources importantes qui lui ont été octroyées, ce modèle n’est pas arrivé à faire la preuve de sa capacité à améliorer les conditions objectives de sécurité de la population. Outre les raisons conceptuelles et organisationnelles à l’origine de cet échec, l’incapacité de ce modèle à prendre en compte la reconfiguration des institutions engagées dans les processus de production de sécurité doit être soulignée. La nouvelle *accountability*, qui entraîne un contrôle indirect accru par le politique de l’administration policière témoigne de la fin d’un mode d’organisation des dépenses comptables basé sur la primauté des structures organiques. Il le remplace par une conception partiellement dématérialisée, mettant l’accent sur les activités menées et les résultats atteints. Toutefois, il maintient la fiction d’un mode de production hiérarchique, dans lequel l’État déterminerait la quantité et la qualité de « sécurité » requises par la société et administrerait seul les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. La réalité qui se dessine actuellement est plutôt celle d’une société en réseau, dans laquelle des « nœuds » publics et privés ont remplacé la traditionnelle structure verticale dominée par l’État (Castells 2001), ce qui se traduit par une nouvelle répartition des responsabilités que l’on peut qualifier de « multi-latéralisation » de la sécurité (Bayley et Shearing 2001 : 5). Plus qu’à une simple privatisation, on assiste à une redistribution des responsabilités selon des référents et des modes d’action issus de la logique du marché, qui sont activés par des communautés d’intérêts économiques, culturels, résidentiels, gouvernementaux ou individuels. Dans ce contexte fluctuant, les nouveaux modes de contrôle budgétaire de la police pèsent imparfaitement sur un mode de production de la sécurité dont le monopole s’affaiblit de jour en jour. On suggère alors que l’État devrait concevoir son rôle de manière plus large, ne se contentant pas de gérer les budgets de la police, mais facilitant la mise en place de mécanismes de régulation et de négociation avec les acteurs et les communautés impliqués dans la gouvernance de la sécurité, afin de garantir les principes d’équité, de démocratie et de cohésion sociale qui en constituent le socle.

Liste des références

- Aucouin P. (1990), « Administrative reform in public management : paradigms, principles, paradoxes and pendulums », *Governance : an International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, no. 2, pp. 115-137.
- Bayley D. H. et Shearing C. D. (2001), *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*, National Institute of Justice, Washington DC.
- Bayley D. H. (1985), *Patterns of policing*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Beckett K. et Sasson T. (2000), *The politics of injustice: crime and punishment in America*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Brogden M., Jefferson T. et Walklate S. (1988), *Introducing policework*, Unwin Hyman, Londres.
- Castells M. (2001), *L’ère de l’information: Tome 1, la société en réseaux*, Fayard, Paris.
- Chan J. B. L. (1999), «Governing police practice: the limits of the new accountability», *British Journal of Sociology*, vol. 50, no. 2, pp. 251-270.

- Cheung A. B. L. (1997), «La compréhension des réformes du secteur public: tendances mondiales et questions diverses», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 63, no. 4, pp. 513-537.
- Chevallier J. (1994), *Science administrative*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Corbett D. (1992), *Australian public sector management*, Allen & Unwin, St Leonards.
- Dadds V. et Scheide T. (2000), *Police performance and activity measurement*, Australia Institute of Criminology, Canberra.
- Dupont B. (1999), «L’externalisation du contrôle de la corruption policière: analyse comparée de deux modèles australiens», *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, no. 2, pp. 221-239.
- Dupont B. (2002), *Construction et réforme d’une police : le cas australien*, L’Harmattan, Paris.
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir*, Gallimard, Paris.
- Hood C. (1991), «A public management for all seasons?», *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19.
- Hood C. (2001), «Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l’ancien et le nouveau marchandage», in Peters B. G. et Savoie D. J., *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Presses de l’Université Laval, Québec, pp. 129-149.
- Lewis C. et Goldsmith A. (sous la dir.) (2000), *Civilian oversight of policing: governance, democracy and human rights*, Hart Publishing, Oxford.
- Lewis C. (1999), *Complaints against police: the politics of reform*, Hawkins Press, Annandale.
- Maguire E. R. et Schulte-Murray R. (2001), «Issues and patterns in the comparative international study of police strength», *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 42, no. 1-2, pp. 75-99.
- Mucchielli L. (2001), *Violences et insécurités: fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris.
- Munro J. L. (1996), «Managing Australian police agencies in the 1980s and beyond», in Chappell D. et Wilson P., *Australian policing: contemporary issues*, Butterworths, Sydney, pp. 83-94.
- New South Wales Police Service (1999), *NSW Police Service annual report 1998-1999*, NSWPS, Sydney.
- Owens W., «Push for 2000 more police », *The Sunday Telegraph*, 26 juillet 1998.
- Public Sector Management Commission (1993), *Review of the Queensland Police Service*, Goprint, Brisbane.
- Pugh C. (1983), *Planning, programming and budgeting systems working papers*, Techsearch, Adelaïde.
- Reiner R. (1995), «Counting the coppers: antinomies of accountability in policing», in Stenning P. C., *Accountability for criminal justice*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 74-92.
- Robert P. et Pottier M.-L.(1997), «Sur l’insécurité et la délinquance», *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, no. 5, pp. 630-644.
- Savage S. P. et Charman S. (1996), «Managing change», in Leishman F., Loveday B. et Savage S. P., *Core issues in policing*, Longman, Harlow, pp. 39-53.
- Scheingold S. A. (1975), *The politics of law and order*, Longman, New York.
- Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (2002), *Report on government services 2002*, Ausinfo, Canberra.
- Weller P. et Cutt J. (1976), *Treasury control in Australia: a study in bureaucratic politics*, Ian Novak, Sydney.

Western Australia Police Service (1999), *Annual report 1999*, WAPS, Perth.

Wildavsky A. (1979), *The politics of the budgetary process*, Little, Brown and Company, Boston.

Benoit Dupont
Université de Montréal

Benoit Dupont est Professeur adjoint de criminologie à l’université de Montréal. Il a travaillé comme attaché temporaire d’enseignement et de recherche à l’Institut d’Études Politiques de Toulouse, comme maître de conférences à l’Australian Graduate School of Police Management, et comme chargé de recherche à l’Australian National University. Il a enseigné l’approche comparative des questions policières, l’administration des services de police, le changement organisationnel et le maintien de l’ordre.

Ses recherches portent sur l’évaluation de l’efficacité et de l’efficience policière, l’emploi des nouvelles technologies par les organisations policières, et la gouvernance de la sécurité. Ses projets les plus récents explorent la création, la conversion et le transfert du savoir dans les domaines de la sécurité publique et privée. Il travaille aussi avec des collègues australiens sur la gouvernance de la sécurité dans les États faibles.

L’année dernière, il a co-dirigé avec Mike Enders *Policing the lucky country*, aux éditions Hawkins Press. Il vient de publier *Construction et réforme d’une police : le cas australien*, aux éditions L’Harmattan, Paris, 2003.

Benoit Dupont
Ecole de Criminologie
Université de Montréal
CP 6128, succursale centre-ville
Montréal QC, H3C 3J7
Canada

Tél : (514) 343 6111 ext. 3667
Courriel : benoit.dupont@umontreal.ca