

La gouvernance et la sécurité

► BENOÎT DUPONT

Bien que l'étude des phénomènes criminels relève principalement de la criminologie, la réponse qui leur est apportée par les institutions de contrôle social est tout aussi utilement étudiée par le biais de la science politique et administrative. En effet, la frustration souvent énoncée par les détenus des savoirs criminologiques quant à la lente diffusion et adoption de leurs connaissances parmi les praticiens ne saurait surprendre ceux qui abordent aussi la production de sécurité comme un objet politique affecté de nombreuses « pathologies organisationnelles » (Sheptycki 2004). Ce chapitre adoptera donc une approche institutionnelle : après avoir passé en revue les trois grandes structures sociales au sein desquelles se déploie la gouvernance de la sécurité, les acteurs organisationnels qui peuplent ces structures, les niveaux politiques de cette gouvernance et les échanges qui lient les acteurs entre eux, on conclura en examinant les deux dimensions normatives de l'efficacité et de l'imputabilité.

Le dictionnaire des politiques publiques définit la gouvernance comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Boussaguet et autres 2004 : 243). La gouvernance s'annonce d'emblée comme un concept beaucoup plus large que celui d'État ou de gouvernement, puisqu'il renvoie à une myriade d'acteurs (publics et privés), de normes qui leurs sont propres, et de pratiques de coordination et de pilotage de l'action collective qui découle des interactions entre eux-ci. Il est en matière de sécurité intérieure particulièrement utile, dans la mesure où il nous permet de dépasser le mythe wébérien du monopole de l'État et de sa police sur l'exercice de la contrainte physique légitime (Brodeur 2003 : 70 et suivantes ; Zedner 2006 : 78). La sécurité est bien entendu un état ou une condition (dans le sens de résultat de la mise en œuvre de moyens divers — voir Cusson dans ce traité) qui intéresse au plus haut chef l'État, dans la mesure où celle-ci est constitutive de sa propre légitimité. En effet, qu'on se trouve dans un régime autoritaire ou dans une société démocratique, un État qui

n'est pas en mesure d'assurer à ses administrés un minimum de sécurité voit son autorité et ses capacités à gouverner sérieusement remises en question. On parle alors d'État faible ou défaillant. La sécurité dont il est question ici est celle des citoyens, dont la finalité peut diverger de la sécurité de l'État, et qui ne pourra parfois être maintenue (particulièrement dans les régimes autoritaires) qu'au détriment de cette dernière.

Mais l'État, aussi fort soit-il, ne peut et ne saurait être le seul vecteur de production de la sécurité dans un monde où les risques liés aux activités humaines et à leur impact sur les milieux naturels semblent croître de manière exponentielle. Quant au phénomène de mondialisation des échanges impulsé par les entreprises privées, il donne naissance à des flux de gouvernance déterritorialisés qui traversent la souveraineté des États et sont sécurisés par des moyens qui leur sont propres. L'essor des compagnies militaires privées, des cabinets de consultants spécialisés dans la lutte contre la fraude financière et de tout le secteur de la sécurité privée « haut de gamme », qui ajoute à la sécurité physique la sécurité *de* l'information et la sécurité *par* l'information (O'Reilly et Ellison 2006), en atteste. Comme son nom l'indique, ce secteur de la sécurité privée n'emploie pas des agents en uniforme payés au salaire minimum, mais a plutôt recours à une expertise de pointe dans les domaines de l'enquête, de l'analyse de risques, du renseignement, de l'intervention et de la planification. L'étude de la police ne peut donc prétendre couvrir toute l'étendue des fonctions policières, qui mobilisent une constellation d'acteurs publics, privés et communautaires. La gouvernance est en ce sens un puissant antidote à toute forme de fétichisme institutionnel qui prétendrait faire d'une forme privilégiée d'organisation sociale (en général l'État) la panacée à tous les problèmes d'insécurité rencontrés dans les sociétés modernes avancées ou en voie de développement.

Cette prise de conscience de la pluralisation des acteurs pourvoyeurs de sécurité renvoie alors l'observateur à la question cruciale de la définition de la sécurité. Sébastian Roché (2004 : 245) a souligné les difficultés historiques et théoriques associées au fait de considérer la sécurité comme un bien collectif inséré dans un contrat social entre l'État et les citoyens. Une telle conception passe en effet sous silence les conséquences d'un non-respect des clauses du contrat par l'une des deux parties (lorsque l'État n'est plus en mesure d'assurer la protection des citoyens par exemple), tout en sous-estimant la capacité du secteur privé à produire des services publics et en surestimant les capacités de l'État à cristalliser l'intérêt général (Roché 2004 : 249). Prenant acte de la multiplicité des pratiques et des intérêts associés au terme de sécurité dans un environnement de gouvernance plurielle, Peter Manning (2006 : 83) nous propose alors de reconnaître la nature fondamentalement situationnelle et contextuelle de la sécurité, qui résulte d'une définition négociée parmi les acteurs en présence : moyen de réaliser un profit pour certains, activité de prévention pour d'autres, ou mise en œuvre de mesures coercitives impliquant l'usage de la force ou le recours à des enquêtes. Le manque de précision de la définition est le reflet délibéré de la malléabilité

et l'élasticité du concept d'ordre face aux nouvelles menaces et aux normes changeantes en matière de civilité. On peut alors définir la « gouvernance de la sécurité » comme la constellation d'institutions — formelles ou informelles, gouvernementales ou privées, commerciales ou bénévoles — en charge d'anticiper et de répondre aux menaces — réelles ou ressenties — et aux conflits résultant de la vie en collectivité (Dupont et autres 2003 : 332).

Il est nécessaire de préciser à ce stade que la gouvernance n'est pas une théorie destinée à tout englober et encore moins à tout expliquer, mais un outil théorique et empirique permettant de comprendre et d'étudier la complexité et la pluralité des mécanismes conduisant à la production de sécurité. Par conséquent, les diverses perspectives de la gouvernance présentées dans les pages qui suivent ne doivent pas être envisagées comme une élégante construction autonome, mais au contraire, comme autant de fenêtres sur un réel beaucoup moins ordonné et déterminé qu'on ne pourrait le souhaiter. On procédera selon une démarche typologique, examinant tour à tour les trois grandes structures sociales au sein desquelles se déploie la gouvernance de la sécurité, les grandes catégories d'acteurs qui l'animent et les niveaux politiques auxquels ils opèrent, ainsi que la nature des liens institutionnels qui donnent corps à cette gouvernance. Pour terminer, les questionnements normatifs que nous pose le concept de gouvernance, tant en termes d'efficacité que d'imputabilité, seront abordés.

LES STRUCTURES DE LA GOUVERNANCE : L'ÉTAT, LE MARCHÉ ET LES RÉSEAUX

Trois grandes structures sociales sont habituellement distinguées comme servant de support à la gouvernance : l'État, le marché et les réseaux. Cette bien peu sainte Trinité (Rhodes 2006) traduit l'évolution de la pensée quant à la place de l'État dans l'offre de services publics, passant d'une situation de monopole incontesté durant une bonne partie du XX^e siècle à un rôle de coordonnateur. Ces trois structures sont des idéaux types, dans la tradition wébérienne, et ils n'ont par conséquent jamais été observés dans la forme épurée qui en facilite la conceptualisation, mais ils ont certainement été considérés à des moments donnés comme les réponses les plus efficaces en matière d'action publique, aussi bien dans le domaine de la sécurité que dans ceux de la santé, de l'éducation, du logement ou du transport.

On peut ainsi faire correspondre l'idéologie de l'État providence keynésien forgée dès les années 1930, et qui se diffusa dans les pays occidentaux au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, à la vague de réformes et de professionnalisation des institutions policières qui eut lieu à la même époque aux États-Unis (Roberg et Kuykendall 1997), au Canada (Marquis 1993), en France (Carrot 1992 : 187-188), au Royaume-Uni (Emsley 2003) ou encore en Australie (Dupont 2002). Les caractéristiques politiques de chaque État ont conféré à ces réformes des saveurs différentes (unification dans les pays centralisés et renforcement des services de police

nationaux dans les pays fédéraux par exemple), mais dans tous les cas, les fonctions policières bénéficient d'importants investissements budgétaires destinés à accroître le capital humain et technologique. La sécurité privée est dans cette configuration institutionnelle reléguée à un statut marginal, et disqualifiée par des institutions étatiques qui revendiquent le monopole de la protection, de l'expertise et de l'intérêt public (Morn 1982, Kalifa 2000). Depuis le début des années 1980, on assiste cependant au déclin de l'État providence (Rosanvallon 1981), au profit d'un État régulateur, qui laisse le marché assumer des responsabilités plus importantes en matière de mise en œuvre, tout en conservant un certain nombre de responsabilités d'élaboration et de coordination des politiques publiques (Braithwaite 2000). La métaphore d'un État qui ne tiendrait plus les rames du navire mais qui conserverait la main sur le gouvernail est couramment invoquée pour traduire cette évolution (Osborne et Gaebler 1992).

Dans le domaine de la sécurité, cette transition correspond à la prise de conscience de l'existence d'un marché de la sécurité privée en croissance exponentielle (De Waard 1999, Ocqueteau 2004), et à l'impuissance perçue de l'État face à une criminalité galopante, cela dans un contexte de crise budgétaire provoquée par les deux chocs pétroliers des années 1970. L'importance retrouvée du marché ne se manifesta pas seulement par une offre de services en expansion, mais également par l'adoption dans les organisations policières de nouvelles techniques de gestion directement inspirées des entreprises privées (Dupont 2002). S'il est bien évidemment impossible de généraliser quant à la diffusion du Nouveau Management Public dans les divers pays occidentaux, le jargon qui l'accompagne et l'idée d'une administration plus réceptive aux considérations d'efficacité et d'imputabilité sont dorénavant largement répandus. La logique de compétition qui sous-tend le recours au marché, où les ajustements se font en fonction de la loi de l'offre et de la demande, a cependant rapidement révélé ses limites. La question de l'équité dans l'accès à la sécurité pour les communautés ou les individus incapables de s'offrir les services de fournisseurs privés s'est posée, de même que celle de la régulation des acteurs de la sécurité privée (Commission du Droit du Canada 2002). Par ailleurs, les efforts de rationalisation des fonctions policières se sont heurtés à la nature incommensurable du bien que constitue la sécurité publique : en effet, l'urgence, l'imprévisibilité et le fort pouvoir discrétionnaire dont disposent les agents de terrain constituent trois caractéristiques centrales du travail policier qui se prêtent mal aux modèles économétriques les plus robustes.

Une troisième structure promettant d'offrir un compromis entre l'État et le marché a alors suscité un regain d'intérêt. Les réseaux n'ont rien d'une structure sociale nouvelle, mais la flexibilité qu'ils offrent comme alternative aux rigidités de l'État, et les liens de réciprocité qu'ils privilégient — par contraste avec la compétition qui règne sur les marchés — semblent répondre aux préoccupations du moment. On a ainsi assisté au cours des dernières années à une multiplication des réseaux locaux, institutionnels, interna-

tionaux et informationnels de sécurité (Dupont 2004), dépassant la traditionnelle dimension informelle des contacts personnels entre membres d'organisations œuvrant dans le même champ. Ces réseaux transcendent fréquemment la dichotomie public-privé et jettent des passerelles entre les logiques bureaucratiques et de marché. Le tableau ci-dessous récapitule de manière simplifiée les caractéristiques de chacune des trois principales structures de la gouvernance.

	L'ÉTAT	LE MARCHÉ	LES RÉSEAUX
Fondement des relations	La loi	Le contrat	L'échange de ressources
Degré de dépendance	Dépendance	Indépendance	Interdépendance
Monnaie d'échange	L'autorité	L'argent	La confiance
Mécanismes de résolution des conflits et de coordination	Règlements et directives	Négociations et arbitrages	Diplomatie et ajustements mutuels
Rapports	Subordination	Compétition	Réciprocité non commerciale (don et échange)

Adapté de Rhodes (2006).

Comme je l'ai précisé plus haut, ces trois structures sont des idéaux types qui par conséquent ne se retrouvent pas sous une forme « pure » dans la réalité, et qui dans leur forme diluée ne s'excluent pas mutuellement. Ils cohabitent au contraire dans un enchevêtrement de pratiques, de cultures et de rationalités parfois concurrentes qui compliquent leur mise en œuvre, certains acteurs étant actifs simultanément dans des configurations étatiques, de marché et de réseau.

LES ACTEURS ET LES NIVEAUX DE LA GOUVERNANCE : AU-DESSUS, À CÔTÉ ET AU-DESSOUS DE L'ÉTAT.

Quelle que soit la morphologie de gouvernance dominante, les acteurs qui l'animent connaissent de fortes différenciations fonctionnelles et structurales. Il est également nécessaire de distinguer les divers niveaux politiques de la gouvernance, du local vers le global, chaque niveau mobilisant des acteurs leur étant spécifiques. Cette double typologie des types d'acteurs et des niveaux de gouvernance permet de délimiter des champs d'études se prêtant aux recherches empiriques.

La typologie dynamique des acteurs proposée par Bayley et Shearing (2001) doit son succès à sa capacité de prendre en compte aussi bien la nature des diverses institutions intervenant dans le domaine de la sécurité que leur rôle. Ils distinguent en effet deux fonctions principales. Une première fonction de décision correspond à la responsabilité de déterminer

les besoins d'une collectivité et les moyens appropriés d'y répondre, alors qu'une deuxième fonction plus instrumentale ou accessoire se limite à la mise en œuvre des moyens d'assurer la sécurité. Les deux catégories de fonctions peuvent être assurées par des acteurs gouvernementaux, des entreprises privées, des communautés résidentielles ou d'intérêts, ou encore des individus. Cette matrice de la sécurité nous aide à conceptualiser la pluralisation des acteurs et des responsabilités dans un même processus. Par exemple, la sécurité privée est la rencontre d'un client public ou privé, qui après avoir déterminé ses besoins et ses ressources financières, fera appel aux services d'un fournisseur qui lui proposera un éventail de prestations. Cette typologie permet également de prendre en compte les acteurs illégaux tels que les groupes criminels organisés, qui dans certains États faibles et défaillants se substituent aux institutions publiques pour assurer une justice sommaire dans les communautés pauvres en échange d'une protection de leurs activités (Dupont et autres 2003). Le tableau ci-dessous récapitule les configurations possibles selon cette perspective.

FONCTIONS DE LA SÉCURITÉ	
AUTORITÉS RESPONSABLES	ORGANISATIONS PRODUCTRICES
Gouvernements	Gouvernements
Nationaux	Services de police
Régionaux	Service public
Locaux	Commercialisation
Intérêts économiques	Organismes de prévention
Entreprises légales	Administrations non policières d'application de la loi
Individuellement	Services de sécurité interne (entreprises légales)
Collectivement	Agences de sécurité privée
Groupes criminels	Individus (autodéfense)
Communautés résidentielles	Groupes criminels
Ouvertes	
Fermées	
Communautés d'intérêts	
Politiques	
Ethniques	
Religieux	
Culturels	
Individus	

Adapté de Bayley et Shearing (2001: 6 et 13)

Une typologie alternative proposée par Diotte et Cusson (2005: 15) se focalise plutôt sur les activités de sécurité accomplies par les organisations publiques (police et administrations), les entreprises de sécurité et les services internes de sécurité en différenciant: a) le renseignement et l'analyse; b) la prévention et la surveillance; c) l'investigation; d) le maintien de l'ordre et la gestion de crise; et e) la polyvalence (intégrant plusieurs des dimensions précédentes). Si, au même titre que celle de Rigakos (2005), cette typologie s'avère fort utile pour mieux appréhender les diverses facettes de l'action de sécurité, elle ne nous permet pas en revanche de comprendre les arbitrages et les processus à l'issue desquels certaines activités sont confiées, exclusi-

vement ou collectivement, à des acteurs plutôt qu'à d'autres. À cet égard, toute typologie des acteurs de la gouvernance de la sécurité devrait inclure les médias, qui jouent le rôle de courroie de transmission ou d'amplificateur entre l'opinion publique et les autorités responsables des fonctions de sécurité, influençant de manière de plus en plus marquée la prise de décision, dont on a vu qu'elle constituait le cœur de la gouvernance.

La présence de certaines catégories d'acteurs dans les processus de gouvernance ne dépend pas seulement de leur légitimité légale ou morale, ni de leur solvabilité ou de leurs capacités, mais également de l'adéquation entre leurs intérêts et les trois niveaux politiques généralement reconnus de la gouvernance de la sécurité. Ces trois niveaux sont : la micro-gouvernance ou la gouvernance locale, la gouvernance inter-institutionnelle, et la gouvernance internationale. La micro-gouvernance implique la participation directe de communautés et d'individus dans la production de sécurité. La philosophie de police communautaire ou de proximité, qui s'appuie sur la consultation et la mobilisation des citoyens par le biais d'assemblées publiques (les *Beat Meetings* de Chicago dans Donzelot et autres 2003) et de programmes de prévention comme la surveillance de voisinage (*Neighbourhood Watch*) ou le recours à des volontaires pour épauler la police, illustre parfaitement cette redécouverte de la micro-gouvernance en matière de sécurité. Si celle-ci évoque une filiation lointaine avec les mécanismes pré-industriels de guet assurés par les résidents d'un quartier, la place centrale réservée à l'État coordinateur traduit une volonté d'enracinement de ses institutions plutôt qu'une absence de moyens. Ainsi, en France, la micro-gouvernance de la sécurité est devenue un enjeu central de la politique municipale au tournant des années 1990, conduisant les maires et le pouvoir central à renégocier leurs rôles respectifs face au sentiment d'insécurité grandissant de la population (pour neuf études de cas détaillées, voir Ferret et Mouhanna 2005). Les études empiriques menées dans des communautés désavantagées montrent par ailleurs que la participation à des processus de micro-gouvernance fonctionnels participait au renforcement de l'efficacité collective et des contrôles sociaux informels (Lemieux 2005). Dans les configurations de micro-gouvernance où l'État se révèle absent ou impuissant, le vide créé sera rapidement rempli par des solutions faisant appel à l'autodéfense ou à des groupes criminels, qui assureront une protection immédiate efficace (Volkov 2002). Les mesures de justice expéditive qui en résulteront alimenteront toutefois le cycle de la violence, nuisant par là à l'établissement d'une sécurité durable.

La gouvernance inter-institutionnelle est pour sa part principalement axée sur l'efficacité organisationnelle, et elle est à ce titre le domaine exclusif des structures formelles, qu'elles soient publiques ou privées. La mise en commun des ressources et l'établissement de « partenariats » dans les domaines de la formation, de l'enquête, de la gestion de l'information, du maintien de l'ordre ou des sciences forensiques en sont les manifestations les plus fréquentes. La complexification de certaines formes de crimes

a notamment conduit à la constitution d'équipes d'enquête intégrées, qui réunissent au sein d'une entité opérationnelle distincte et semi-autonome des policiers appartenant à divers services. On pense ici aux Équipes Régionales Mixtes (ERM) québécoises ou aux Groupes d'Intervention Régionale (GIR) français. Mais Ericson et Haggerty (1997) ont également émis l'hypothèse que l'entrée dans l'ère de la société du risque avait considérablement renforcé cette forme de gouvernance, devant le besoin insatiable d'informations sur les individus et leur potentiel de dangerosité, menant à une intensification des échanges inter-institutionnels de données et à des collaborations plus fréquentes afin de minimiser ces risques. Devant l'injonction du risque zéro, on assisterait alors à des hybridations de la gouvernance inter-institutionnelle de la sécurité avec d'autres champs de gouvernance comme la défense nationale (Kraska et Kappeler 2005), la santé (Burris 2006) ou encore le travail social et l'éducation, au risque de voir la sécurité coloniser insidieusement toutes les sphères de l'action publique, sans véritable débat démocratique (Loader 2005).

Face à la mondialisation et à la dématérialisation des échanges, qui s'accompagnent d'une reconfiguration des frontières physiques, la gouvernance internationale de la sécurité mobilise également essentiellement des acteurs institutionnels: organisations internationales (Nations Unies, Interpol, Europol...), initiatives bilatérales régionales de coopération (Centres de coopération policière et douanière impliquant la France, l'Espagne, l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique ou Equipes Intégrées de la Protection des Frontières impliquant le Canada et les États-Unis), entreprises privées transnationales de sécurité et leurs clients institutionnels (Johnston 2006), ou encore agences d'aide internationale ou organisations non gouvernementales agissant dans le domaine de la sécurité humaine. Si quelques contributions historiques ont établi la longue généalogie de ce niveau de gouvernance, on ne peut s'empêcher de constater la densification de cet espace institutionnel au cours des deux dernières décennies. Certains observateurs ont également souligné la tension induite entre l'autonomisation bureaucratique et commerciale des acteurs qui traitent directement entre eux à l'échelle internationale, d'une part, et un contrôle politique garant de la souveraineté des États parfois défaillant (Deflem 2002), d'autre part.

Malgré tout, ces trois niveaux de gouvernance connaissent de fréquents chevauchements, particulièrement à leurs marges, qui sont par définition poreuses: la gouvernance internationale de la sécurité est ainsi parfois l'arène au sein de laquelle se prolongent des conflits nationaux entre institutions policières concurrentes (Alain 2001), alors que dans les zones transfrontalières ou dans le monde virtuel, la séparation entre le local et l'international est difficile à établir.

UNE TYPOLOGIE RELATIONNELLE DE LA GOUVERNANCE

Il n'existe pas à proprement parler de déterminisme concernant les liens tangibles qui unissent les acteurs de la sécurité aux trois niveaux de gouvernance décrits plus haut. Bien que les entreprises de sécurité privée opèrent selon une logique marchande, elles doivent aussi entretenir des relations de confiance avec les services de police, qui les amènent à échanger des informations sans compensation financière. Les organisations policières publiques, quant à elles, se trouvent placées dans un contexte de frugalité fiscale qui les pousse à développer des unités de « commercialisation » de certaines de leurs activités. Une typologie relationnelle de la gouvernance de la sécurité est alors indispensable afin de conceptualiser la diversité des liens qui font tenir ensemble les assemblages de sécurité contemporains. On distinguera ici cinq types de relations principales :

- L'obligation ou « tierce police » ;
- La délégation ;
- La vente ;
- Le don ;
- L'échange.

Ces cinq formes relationnelles ne doivent pas être comprises comme des catégories fermées. Au contraire, celles-ci donnent lieu à de nombreuses variations en fonction des organisations qui y ont recours et des contextes réglementaires locaux. Ainsi, on rencontrera l'obligation de manière beaucoup plus fréquente dans les États forts disposant de polices centralisées, alors que la vente sera privilégiée dans les sociétés où l'État providence est moins affirmé. On retrouve enfin le don, l'échange et la délégation dans des contextes où les réseaux de sécurité fonctionnent de manière routinière.

L'obligation, aussi nommée « tierce police » par Mazerolle et Ransley (2004), se traduit par l'imposition d'une contrainte de sécurité (répression ou prévention) à des acteurs par une autre institution, gouvernementale ou non. C'est par exemple l'obligation faite aux institutions financières de signaler les transactions dépassant un certain montant aux autorités de lutte contre le blanchiment, aux entreprises de télécommunication de livrer un accès aux comptes de leurs abonnés à la police ou aux compagnies aériennes de transmettre les listes de passagers aux autorités frontalières, sous peine de se voir interdire les autorisations de survol du territoire de l'État demandeur. Cette obligation de diligence peut se manifester par une contrainte directe ou indirecte accompagnée de pénalités plus ou moins lourdes. Les compagnies d'assurance ont par exemple perfectionné l'approche incitative « douce » en proposant des réductions de primes aux clients qui se munissent de certains dispositifs de sécurité agréés. Le gouvernement anglais, au début des années 1990, a également privilégié une approche incitative en rendant publique la liste des automobiles les plus volées, poussant les fabricants à incorporer dans

leurs nouveaux modèles des dispositifs de sécurité plus robustes (Laycock 2004). D'autres mécanismes d'obligation font dépendre la délivrance d'un permis (pour les manifestations publiques par exemple — Fillieule et Jobard 2005) au respect d'un certain nombre de directives concernant la taille et la nature d'un service d'ordre fourni par les organisateurs. La contrainte peut concerner un comportement à adopter, ou fixer des délais de conservation de documents, comme c'est le cas de la loi Sarbanes Oxley votée aux États-Unis à la suite des scandales financiers Enron et Worldcom. Celle-ci fixe une période de rétention de 7 ans à tous les documents comptables des compagnies cotées en bourse et prévoit de lourdes peines pouvant aller jusqu'à 20 ans d'emprisonnement pour ceux qui y dérogent. Cette mesure a notamment pour objectif de faciliter les enquêtes dans les affaires de faillites frauduleuses.

La **délégation** de responsabilité, aussi appelée « décharge » (Max Weber cité dans Hibou 1998 : 154), reflète le transfert de fonctions de l'État vers des acteurs privés ou hybrides qui agissent en son nom, en recevant de celui-ci les ressources nécessaires ou en générant eux-mêmes leurs propres revenus. Dans de nombreux pays, la sécurité du transport aérien est ainsi assurée par les sociétés propriétaires des aéroports, qui emploient des agents de sécurité afin d'assurer le contrôle préembarquement des passagers et de leurs bagages et qui gèrent l'accès aux zones aéroportuaires réglementées. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, ce système de délégation a été remis en question, notamment aux États-Unis et au Canada, où de nouvelles administrations de la sécurité du transport aérien ont été créées. En France ou dans certains États australiens par contre, la gestion des systèmes de radars routiers automatisés est confiée à des sociétés privées, qui obtiennent un pourcentage des amendes perçues (2% dans le cas de la France) ou une somme forfaitaire. Au Japon, la police peut déléguer à des agences de sécurité privée l'application des règlements de stationnement et l'émission des constats d'infraction. La décharge peut être motivée par la recherche d'économies d'infrastructure, ou par la volonté de faire effectuer par le secteur privé des tâches dévalorisées. Le contrôle exercé par les organisations policières varie en fonction de l'étendue des pouvoirs légaux concédés.

La **vente** représente la forme de relation la plus répandue dans la structure du marché, et certains ont même avancé la thèse d'une marchandisation (*commodification*) de la sécurité (Loader 1999). Cependant, toutes les activités de la sécurité privée n'impliquent pas une relation commerciale, puisque de nombreuses entreprises produisent leur propre sécurité grâce à des services internes. On est donc ici dans une situation où l'autorité responsable se confond avec l'organisation productrice (tableau sur les fonctions de sécurité), et où l'absence de relations inter-organisationnelles est la traduction d'une intégration hiérarchique verticale. Par ailleurs, les acteurs publics sont de plus en plus engagés dans des relations de commercialisation, en tant qu'acheteurs ou plus récemment comme vendeurs. Les visiteurs aux

quartiers généraux de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Ville de Montréal sont accueillis par des agents de sécurité privée, qui contrôlent les accès de bâtiments où sont organisées en grande partie les politiques publiques de sécurité provinciales et municipales. Dans certains districts de la SQ, des agents de sécurité sont même chargés de surveiller les détenus qui attendent leur comparution, afin de libérer des policiers pour répondre aux appels du public. *A contrario*, et de manière plus récente, certaines organisations policières ont décidé de se lancer dans la commercialisation de leurs services afin de générer des revenus additionnels. La police de Montréal dispose d'un catalogue de services destinés aux organisations policières, aux entreprises de sécurité privée et aux compagnies et particuliers incluant des modules de formation, du soutien technique pour les écoutes téléphoniques (réservé aux autres services de police), la mise à disposition d'agents pour du contrôle de la circulation ou de la figuration sur des tournages cinématographiques. En Angleterre, les services de police commercialisent les services d'auxiliaires de police (les *Community Support Officers*) auprès d'associations de commerçants ou de communautés résidentielles qui sont ainsi assurées d'une présence visible en uniforme. Dans les deux exemples cités ci-dessus, des dispositions sont prises afin d'éviter que les activités de commercialisation n'entraînent une baisse de l'offre publique de sécurité.

Si le besoin de diversifier les sources de revenus en période de restrictions budgétaires explique l'entrée des services publics dans le champ des relations marchandes, le don obéit à une logique identique. Le parrainage privé d'institutions publiques peut prendre la forme d'une mise à disposition de locaux ou d'équipements à titre gracieux. Aux États-Unis, de nombreux centres commerciaux ont ainsi intégré dans leur architecture des mini-postes de police dans l'espoir de convaincre les services locaux d'affecter des agents de manière temporaire ou permanente dans ces installations. Afin de se prémunir contre les accusations de favoritisme que de telles relations ne peuvent manquer de faire naître, les services de police australiens se sont dotés d'une politique de transparence en matière de don qui les amène à divulguer dans leur rapport annuel le nom des donateurs, la nature des dons et la valeur monétaire de ceux-ci. Loin d'être limité aux activités policières, le don est également un outil de gouvernance répandu dans le domaine de la prévention, où les contributions des compagnies d'assurances sont souvent sollicitées. Bien entendu, Marcel Mauss a souligné dans son célèbre essai la fiction du don, qui dans certains contextes dissimule en réalité un contrat tacite fait d'obligations mutuelles différées (Mauss 1923-1924). La frontière entre le désintéressement du donateur et les prestations croisées qui constituent un échange en bonne et due forme est donc ténue. Néanmoins, ces manifestations utilitaristes du don côtoient des comportements altruistes qui n'attendent aucune contrepartie.

L'échange enfin traduit une collaboration formelle ou informelle permettant la mise en commun d'informations, de connaissances et de ressources humaines ou matérielles. Il est caractérisé par un faible degré

de contrainte et un degré élevé de réciprocité entre les parties prenantes. L'échange traverse les structures de gouvernance et les catégories d'acteurs. Dans la société du risque d'Ericson et Haggerty (1997), l'échange d'informations entre les services de police et les compagnies d'assurances ou les services sociaux devient la clé de voûte du système de gouvernance de la sécurité. Rigakos (2002) et Huey et autres (2005) montrent également à travers leurs ethnographies de la sécurité privée les flux constants d'échanges qui lient les services de police de Vancouver ou de Toronto à la constellation des acteurs privés de la sécurité, tout en mettant en lumière la domination qu'exerce la police dans ces transactions. À l'intérieur des assemblages publics de la sécurité, les acteurs privilégient également cette forme d'intégration horizontale pour surmonter les rigidités bureaucratiques, se constituant un « portefeuille relationnel » (Gatto et Thoenig 1993 : 95) où la notion d'affinité personnelle joue un rôle important. Des échanges trop intenses peuvent cependant paralyser la gouvernance, plaçant les acteurs dans un consensus mou dérivé de leur volonté de fuir tout conflit (Crawford 1997).

Les cinq types de relations décrites plus haut ne sont pas mutuellement exclusives : le même programme de répression ou de prévention pourra être construit sur une complémentarité de liens (achat-délégation par exemple). Alternativement, deux acteurs pourront entretenir simultanément des rapports différenciés, selon les activités communes auxquelles ils participent et les objectifs recherchés. Par ailleurs, ces relations sont rarement neutres, et la question qui sous-tend l'analyse des formes de gouvernance est bien celle des jeux de pouvoir, à travers l'étude des positions que les acteurs occupent et de leurs différents « capitaux », qui leur permettront de négocier des relations avantageuses, ou les contraindront au contraire à accepter des conditions plus défavorables. Si l'État demeure un acteur central en matière de sécurité urbaine, il est encore bien peu actif dans d'autres domaines, comme la fraude financière de haut vol (Williams 2005) ou la cybercriminalité, qui sont très largement régulés par des autorités hybrides ou des entreprises privées. On se trouve alors face à des ensembles de relations très denses, au cœur desquels on assistera à des collisions de rationalités : à la rationalité utilitariste de la sécurité privée qui vise à limiter les pertes et les atteintes à la réputation de ses clients, s'oppose la rationalité de justice de la sécurité publique, bien décrite par Maurice Cusson dans la dialectique du gendarme et du voleur, qui est empreinte de la symbolique du blâme et de la réparation. De telles frictions et leurs résolutions constituent des objets d'étude particulièrement fertiles pour comprendre la gouvernance de la sécurité, aussi bien dans une perspective analytique que normative.

LES DIMENSIONS NORMATIVES DE LA GOUVERNANCE : EFFICACITÉ ET IMPUTABILITÉ

Cette atomisation de la gouvernance de la sécurité rend difficile l'attribution des responsabilités en matière d'efficacité et d'imputabilité.

Comment évaluer la contribution d'acteurs multiples à des résultats composites? Comment s'assurer que l'émiettement des fonctions de sécurité ne conduise pas à la création d'espaces (réels ou virtuels) où les notions d'équité et de justice sont absentes ou accessoires?

En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité, les fluctuations de certaines catégories de crimes d'acquisition sont systématiquement attribuées aux activités des services de police ou à des facteurs socio-économiques difficilement contrôlables. Les avancées technologiques ou des programmes de prévention efficaces ont néanmoins joué un rôle important dans certaines baisses spectaculaires: le service de repérage géographique des voitures volées commercialisé par la compagnie Lojack a ainsi contribué à faire diminuer les vols de voitures dans une proportion pouvant aller jusqu'à 50% dans certaines villes, protégeant ainsi par ricochet un nombre bien plus important de véhicules que ceux en étant équipés (Ayres et Levitt 1997). La croissance exponentielle des effectifs de la sécurité privée et son omniprésence dans les propriétés privées de masse a aussi certainement eu un effet dissuasif sur certaines formes de criminalité, sans qu'aucune étude rigoureuse n'ait cependant été menée pour vérifier cette hypothèse. Des protocoles d'évaluation tenant compte des contributions multiples à la production de sécurité devraient alors être développés. Ces protocoles multi-institutionnels faciliteraient également l'identification des acteurs qui tirent un profit disproportionné des relations de gouvernance dans lesquelles ils sont engagés, et de ceux qui au contraire subissent des relations d'exploitation ou sont marginalisés.

On peut ainsi avancer l'argument qu'une partie des profits de la sécurité privée est attribuable à la contribution policière. Dans le domaine de la réponse aux alarmes par exemple, les investissements consentis par les contribuables sont mobilisés par des équipements vendus par des entreprises privées, sans qu'une part des profits réalisés ne soit reversée dans les coffres de l'État. Le phénomène du *blue drain*, qui désigne le transfert massif d'expertise qui s'opère de la police vers les cabinets privés de consultants en fraude financière ou en cybercriminalité, relève de la même logique d'exploitation opportuniste des ressources publiques par le secteur privé de la sécurité (Erickson 2001, Decorte et autres 1999). Cette capacité différentielle qui permet à certains acteurs de la gouvernance de mobiliser des biens publics à des fins privées nous fait entrer dans le territoire de l'économie politique, et plus particulièrement sur le terrain de la théorie des « biens club » ou *club goods* (Crawford 2006). Ceux-ci sont des biens en théorie inépuisables (du fait de leur intangibilité par exemple) mais qui sont réservés à l'usage d'un petit groupe (par opposition avec les biens inépuisables et d'accès non exclusif). Une gouvernance de la sécurité qui se déploierait en dehors de toute forme de contrôle, au gré des intérêts particuliers des commanditaires et des fournisseurs fragiliserait sans aucun doute le contrat fondateur qui lie les citoyens et l'État, et qui garantit à tous une sécurité collective, équitable et démocratique.

En miroir à cette difficulté d'évaluer l'efficacité d'une gouvernance de la sécurité émiétée, se pose la question de l'adéquation des mécanismes d'imputabilité mono-institutionnels ou mono-sectoriels communément appliqués à la police ou à la sécurité privée. En effet, à la fluidité des nouvelles formes de gouvernance et des liens qui leur donnent corps, s'oppose la rigidité d'instances de contrôle ou de régulation dont le mandat étroitement défini ne peut prendre en compte les responsabilités partagées que les premières impliquent. Quelques rares innovations institutionnelles dans ce domaine ne semblent pas avoir tenu les promesses faites : en France, la Commission nationale de déontologie de la sécurité créée en 2000 n'a traité que quatre plaintes relatives à la sécurité privée au cours de ses cinq premières années d'activités, malgré les prérogatives dont elle dispose en ce domaine. Ses ressources financières limitées lui permettent d'ailleurs péniblement de s'acquitter de son rôle concernant la sécurité publique. En Irlande du Nord, les réformes prônées par la Commission Patten concernant l'intégration de l'ensemble des fonctions policières (par opposition avec l'institution policière) et la création d'autorités locales qui auraient disposé de prérogatives de financement et de contrôle ont été considérablement édulcorées, pour ne conserver qu'un système d'imputabilité axé sur les commanditaires et les fournisseurs publics de sécurité (Kempa et Johnston 2005). Les déficits d'imputabilité créés par la difficulté que les pouvoirs publics éprouvent à conceptualiser la gouvernance de la sécurité dans toute sa complexité touchent l'ensemble des citoyens. En effet, ces derniers (et ceux qui les représentent) ont de plus en plus de difficultés à donner un sens aux décisions et aux arbitrages pris dans ce domaine, ce qui réduit d'autant leurs possibilités de prendre part au débat public sur les questions de sécurité (Ruegg 2006 :147).

En conclusion, la gouvernance de la sécurité peut donner lieu à bien des interprétations ou des usages théoriques et normatifs différents. Cependant, rien dans les pages précédentes n'annonce une disparition de l'État. Tout au plus assiste-t-on à un redéploiement de ses ressources et de ses fonctions protectrices, dans un tango institutionnel avec le secteur privé et communautaire. S'il se retire de certains domaines où d'autres acteurs semblent plus compétitifs, il prend en charge de nouvelles fonctions, comme celle de réguler la sécurité privée et de coordonner des constellations d'acteurs en pleine expansion. Seul l'État, par la vision d'ensemble du bien public que lui confère son large mandat est en mesure de coordonner, d'évaluer et de réguler les initiatives qui résultent de cette pluralité, pour peu qu'il prenne acte des changements décrits plus haut. Il ne peut cependant plus le faire exclusivement de manière autoritaire et centralisée, comme par le passé, et il doit lui-même apprendre à diversifier et à doser ses moyens de gouverner, pour la sécurité de tous.