



Cour des comptes



Appui de la police fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, juin 2016



Cour des comptes

Appui de la police fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public



Rapport adopté le 8 juin 2016
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Appui de la police fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public

La fonction d'appui aux zones dans le cadre du maintien de l'ordre public fait partie des missions fondamentales de la police fédérale. Elle gagne d'ailleurs en importance avec l'augmentation du nombre d'événements, le rayonnement international de Bruxelles et la menace terroriste persistante.

La Cour des comptes a examiné si la police fédérale est un prestataire de services professionnel en matière d'appui. Elle a vérifié si la police fédérale organise l'appui de manière ciblée, si les tâches sont clairement réparties et bien coordonnées, si la police fédérale est orientée client et dispose d'instruments de gestion adéquats pour piloter cette mission.

Les objectifs des différents niveaux de la police fédérale en matière d'appui sont clairs et cohérents. Ils sont alignés sur ceux du plan national de sécurité (PNS) et des notes politiques du ministre de l'Intérieur. Cependant, une vision globale de la sécurité intégrale fait défaut depuis 2004. La police fédérale n'a pas pu fournir d'informations sur le degré de réalisation des objectifs de la fonction d'appui. La Cour des comptes l'encourage dès lors à poursuivre les initiatives visant à développer un *Management Information System* (MIS). Pour cela, les définitions doivent être uniformisées et la police fédérale doit être prête à rendre compte de ses missions, ce qui implique un changement de culture au sein de son organisation. Une plus grande stabilité est de mise également : les réformes successives ont généré de nouveaux plans sans que les objectifs existants aient été évalués.

Les directeurs coordinateurs administratifs de la police fédérale (DirCo) n'ont pas assez de moyens ni de pouvoirs pour remplir le rôle clé qu'ils devraient jouer dans leur arrondissement. La suspension des recrutements et les droits statutaires du personnel, entre autres, compliquent la concrétisation des nouveaux organigrammes et plans de personnel. Les DirCo devraient veiller à engager de manière optimale les polices de la route, des chemins de fer, des voies navigables et la police aéronautique dans le cadre de l'appui aux zones situées dans leur arrondissement, mais ils ne disposent d'aucune autorité hiérarchique sur ces services. La police n'a pas encore fixé de règles sur la manière dont les DirCo peuvent solliciter un engagement, si bien que le fonctionnement journalier dépend plutôt du pouvoir de persuasion et de la bonne volonté. De même, les avis divergent encore au sein de la police fédérale à propos de l'autorité des DirCo sur les entités déconcentrées du corps d'intervention (CIK) et l'unité centrale du corps d'intervention (Feres). La Cour des comptes recommande à la police fédérale d'éclaircir la situation en prenant des décisions claires en la matière.

La Cour des comptes formule encore une série d'observations concernant l'Hycap, le mécanisme de solidarité entre les zones de police, qui est coordonné par la police fédérale. Certaines zones fournissent proportionnellement plus d'Hycap que d'autres. Cette constatation rend nécessaire une réflexion fondamentale sur la norme de financement fédéral des zones. Les DirCo tentent de

maintenir les équilibres par la concertation. Ils n'ont pas le pouvoir d'imposer l'engagement à une zone qui refuse de fournir de l'Hycap. Ils ne peuvent pas non plus imposer l'uniformité entre les zones en matière de niveau d'entraînement et d'équipement. La Cour des comptes estime que les mécanismes Hycap et CIK devraient être mieux coordonnés. Il conviendrait d'envisager de re-déployer géographiquement le CIK en fonction des besoins en Hycap. Les problèmes récurrents observés en période de pointe méritent aussi une réflexion en lien avec le débat mené actuellement sur la définition des missions fondamentales de la police.

Toutes les directions concernées s'efforcent d'être des prestataires orientés client, principalement grâce à des contacts quotidiens. Malgré ces efforts, la fonction d'appui est encore en grande partie guidée par l'offre et, dans la pratique, les zones doivent se contenter de l'appui qui peut être apporté dans les limites des moyens disponibles. L'objectif d'assurer une offre de services quantitative et qualitative n'est pas encore réalisé. Les limites sont dues non seulement aux économies, mais aussi à la structure et à la culture organisationnelles au sein même de la police fédérale : par exemple, les procédures d'achat complexes, les longs processus décisionnels, le fossé entre, d'une part, les services centraux et les besoins opérationnels des fournisseurs d'appui et, d'autre part, les exigences du statut du personnel. Par conséquent, les grandes zones investissent elles-mêmes dans des moyens spécialisés, ce qui entraîne une diversité dans le matériel, l'équipement et les procédures et va à l'encontre du fonctionnement intégré. Selon la Cour des comptes, si la police fédérale veut devenir un prestataire de services orienté client, elle doit assouplir sa structure et sa culture organisationnelles dans le domaine des finances, de la logistique et du personnel.

Les demandes d'appui ne reposent pas toujours sur une analyse des risques approfondie. Les bourgmestres et les chefs de corps formulent leur demande d'appui en fonction de leur vision de l'ordre public. Plusieurs indices portent en outre à croire que la pénurie de moyens fédéraux disponibles est prise en compte dès l'analyse des risques. La police fédérale se prononce rarement sur l'opportunité de l'appui. Les critères objectifs servant à fixer des priorités en période de pointe sont peu nombreux. La police fédérale s'efforce, en concertation, de répondre un maximum aux demandes et motive ses décisions de manière informelle. Cette approche a pour effet que les zones ignorent jusqu'au dernier moment l'appui qu'elles recevront. La police fédérale tente de remédier à l'incompréhension des zones en améliorant la transparence. Pour mieux étayer la décision d'engagement, la Cour souligne la nécessité d'établir des normes en concertation entre la police fédérale, la police locale et les responsables administratifs.

Comme la loi relative à la police payante (qui prévoit que les organisateurs d'événements paient l'appui demandé) n'est pas encore appliquée, toutes les missions d'appui effectuées dans le cadre du maintien de l'ordre public le sont gratuitement. Selon la Cour des comptes, la mise en œuvre de cette loi pourrait davantage conscientiser les bénéficiaires d'appui quant au coût de leurs demandes.

Étant donné que l'appui est une des missions fondamentales de la police fédérale, celle-ci devrait disposer de chiffres pour en rendre compte. Bien que la police fédérale reconnaisse l'importance de la mission, elle n'a pas été en mesure de fournir des chiffres globaux. Cette situation découle du fait que les zones et les services de la police fédérale n'utilisent pas de manière uniforme et cohérente l'infrastructure de récolte des données. De surcroît, les frais relatifs à l'appui ne peuvent pas être isolés dans le budget et la comptabilité. Le coût de l'appui ne peut donc pas être chiffré. Pour obtenir une vue d'ensemble exhaustive au niveau national, tous les intéressés doivent

alimenter correctement les banques de données. La Cour des comptes suggère d'imposer une obligation générale d'enregistrement.

La police fédérale adhère pleinement aux conclusions et recommandations de la Cour. Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur s'y rallie dans une large mesure également. Il entend revoir en profondeur et réformer la capacité mobilisable générale et les mécanismes de solidarité au sein de la police intégrée de manière à pouvoir garantir à l'avenir une capacité opérationnelle accrue et de meilleure qualité.

Chapitre 1		
Introduction		15
1.1	Thème d'audit	15
1.1.1	Définition	15
1.1.2	Acteurs	16
1.1.3	Contexte	19
1.2	Audit	21
1.2.1	Questions d'audit et méthode	21
1.2.2	Procédure	22
Chapitre 2		
Pilotage stratégique		23
2.1	Plans de sécurité et notes politiques	23
2.1.1	Objectifs	23
2.1.2	Suivi	24
2.2	Police fédérale : lettres de mission et plan d'optimisation	24
2.2.1	Objectifs	24
2.2.2	Suivi	26
Chapitre 3		
Répartition des tâches et coordination		29
3.1	Directeur coordinateur administratif, une fonction clé dans les arrondissements	29
3.1.1	Coopération avec les directions des voies de communication (DGA)	30
3.1.2	Coopération avec la police locale dans le cadre du mécanisme Hycap	31
3.1.3	Importance de la concertation	34
3.2	Pilotage du corps d'intervention (CIK)	35
Chapitre 4		
Orientation client		37
4.1	Analyse des besoins et enquête de satisfaction	37
4.2	Offre de services	38
4.2.1	Offre claire et connue	38
4.2.2	Prestation de services guidée par l'offre et limitée par les moyens disponibles	38
4.2.3	Limites des moyens de la police fédérale	39
4.3	Décision quant aux demandes d'appui	42
Chapitre 5		
Instruments de gestion		45
5.1	Chiffres de l'appui	45
5.2	Système en chantier	46
5.3	Qualité de l'appui	47
5.3.1	Évaluation ponctuelle	47
5.3.2	Évaluation structurelle	48

Chapitre 6

Conclusions et recommandations	51
6.1 Appui ciblé	51
6.2 Répartition des tâches et coordination	52
6.3 Orientation client	53
6.4 Instruments de gestion	55

Chapitre 7

Réponse du ministre	57
----------------------------	-----------

Annexe

Lettre du ministre du 19 mai 2016	61
--	-----------

ABRÉVIATIONS FRÉQUENTES

CIK	Corps d'intervention
DAO	Direction des opérations de police administrative
DGA	Direction générale de la police administrative
DirCo	Directeur coordinateur administratif
GPI 44ter	Circulaire ministérielle GPI 44ter du 14 janvier 2010 – directives concernant le corps d'intervention
Hycap	Capacité hypothéquée
LPI	Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux
MFO-2	Directive ministérielle du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative

Chapitre 1

Introduction

1.1 Thème d'audit

1.1.1 Définition

La fonction d'appui fait partie des missions essentielles de la police fédérale, au même titre que les missions spécialisées et supralocales¹. La police fédérale fournit cet appui à la police locale et à ses propres services. L'appui peut être opérationnel ou non opérationnel (c'est-à-dire au niveau du personnel, de la logistique, de l'informatique et des finances). L'appui opérationnel peut concerner les missions de police à la fois administrative et judiciaire.

Cet audit vise uniquement l'appui à la police locale. Une coopération de qualité entre les deux niveaux de la police intégrée est essentielle dans le modèle policier belge. L'audit se focalise ensuite plus particulièrement sur l'appui opérationnel aux missions de police administrative et, surtout, sur le maintien de l'ordre public (tranquillité, sécurité et salubrité publiques). Dans la pratique, cet appui est essentiellement apporté lors d'événements tels que les matchs de football, les manifestations ou les festivals. Il consiste en des renforts par des capacités supplémentaires ou des moyens spécialisés (hélicoptère, cavalerie, arroseuse, etc.). De plus en plus d'événements (d'envergure) ont été organisés en Belgique ces dernières années. La police locale dispose rarement de la capacité et des moyens suffisants pour ce type d'événement, de sorte qu'elle doit demander l'appui de la police fédérale. En outre, Bruxelles en particulier et ses nombreuses institutions internationales reçoivent régulièrement la visite de dirigeants du monde entier, ce qui pose des exigences supplémentaires en matière de maintien de l'ordre public. Le tableau 1 illustre les événements qui ont nécessité les plus grands déploiements policiers en 2014².

1 Article 3 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après la « LPI »).

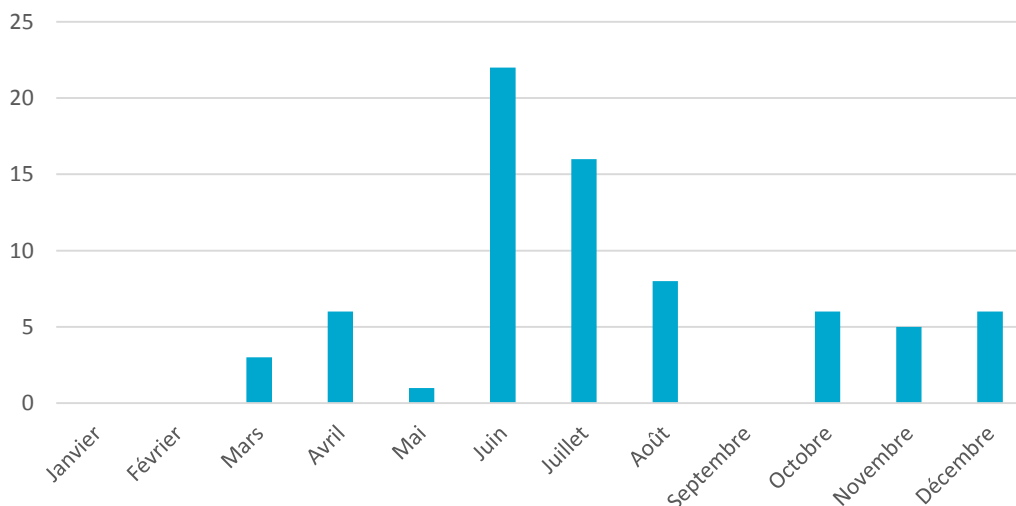
2 En fonction du nombre total d'heures Hycap engagées par événement. Si on faisait la somme des déploiements pour l'ensemble des matchs de football (environ 160 en 2014), le chiffre obtenu figurerait à la première place dans le tableau.

Tableau 1 – Événements ayant nécessité les plus grands déploiements policiers en 2014

1.	Sommets européens
2.	Sommet du G7
3.	Festival Tomorrowland
4.	Grèves à la prison de Merksplas
5.	Visite du président Barack Obama
6.	Protection des institutions juives à Anvers
7.	Festival Rock Werchter
8.	Grèves à la prison de Lantin-Paifve
9.	Menace sur les intérêts juifs à Bruxelles
10.	Festival Pukkelpop

Source : Cour des comptes à partir des données de la DAO (liste d'événements en 2014)

Les événements se produisent souvent en même temps, avec des pointes en été et en automne (voir graphique 1). En 2014, la police fédérale a recensé 73 « journées de pointe » officielles. Le sommet du G7 et les festivités du Doudou à Mons ont, par exemple, émaillé la première semaine de juin, le mois le plus chargé, sans compter les écrans géants installés en plusieurs endroits du pays à l'occasion de la coupe du monde de football. Un sommet européen et quatre festivals musicaux étaient programmés le week-end suivant, en même temps que des retransmissions de matchs de football sur écran géant.

Graphique 1 – Nombre de journées de pointe par mois en 2014

Source : Cour des comptes à partir de données de la DAO

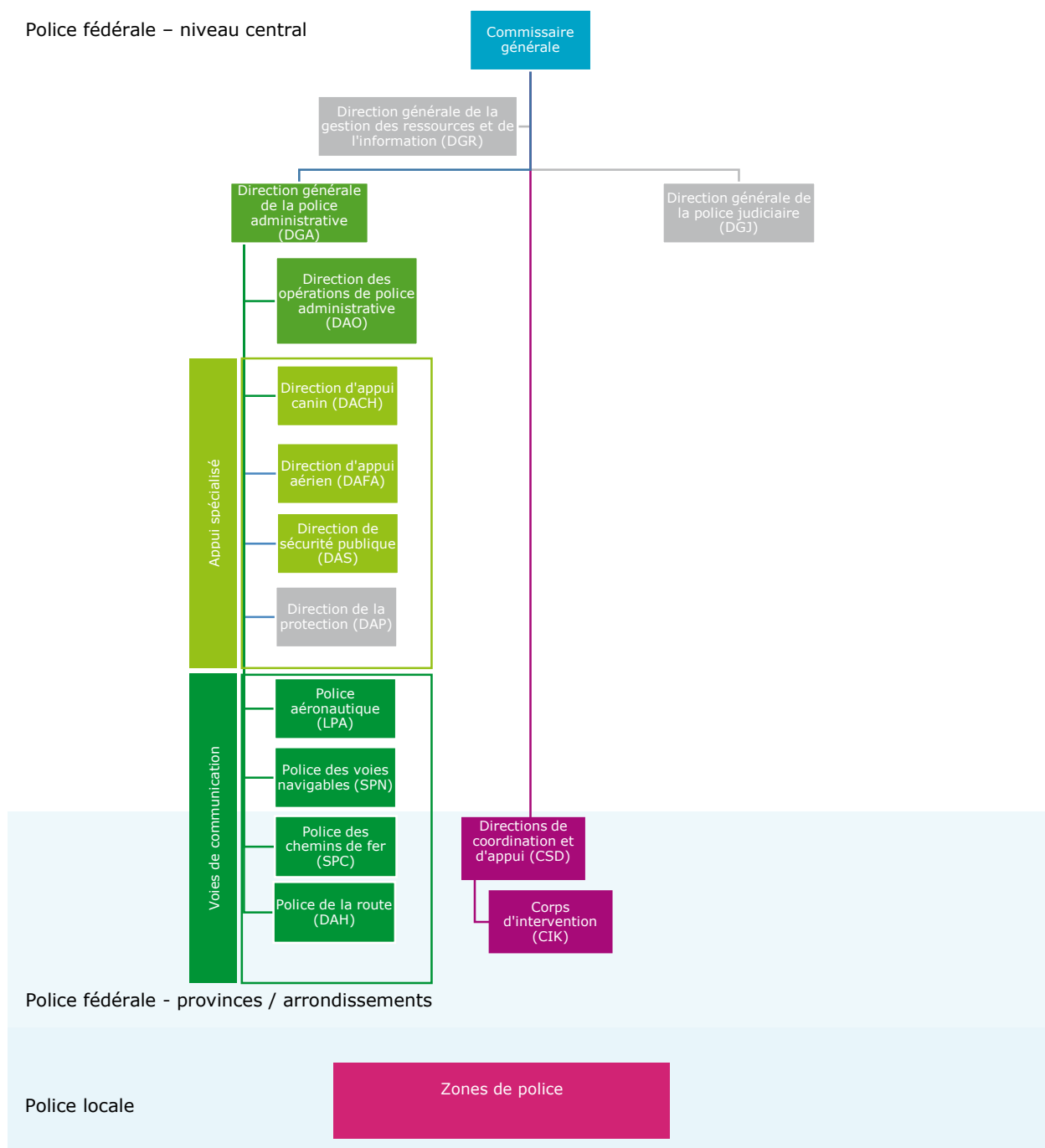
Cette mission de police revêt un intérêt sociétal de taille. L'aggravation de la menace terroriste relève par ailleurs considérablement les exigences en matière de protection de la sécurité publique.

1.1.2 Acteurs

De nombreux acteurs au niveau central, local et des arrondissements sont associés à la fonction d'appui dans le cadre du maintien de l'ordre public, qu'ils exercent naturellement

en plus de leurs autres tâches. Le graphique 2 situe ces acteurs dans l'organigramme de la police fédérale. Les directions illustrées en grisé n'interviennent pas dans l'appui.

Graphique 2 – Acteurs de l'appui au maintien de l'ordre public



Zones de police

Après quatre fusions successives depuis 2011, la Belgique compte 192 zones de police locale au 1^{er} janvier 2015. Ces zones de police autonomes sont dirigées par un chef de corps sous la responsabilité administrative des bourgmestres. Elles sont financées en partie par une dotation fédérale et en partie par les communes. Le montant de la dotation fédérale octroyée

aux zones est fixé en grande partie au moyen de la norme KUL. Sur la base d'une étude de l'université du même nom, cette norme a défini en 2002 la clé de répartition de cette dotation à partir d'une enveloppe fermée en attribuant un nombre théorique d'ETP (équivalents temps plein) à chaque commune en fonction du score qu'elle a obtenu pour quatorze variables socioéconomiques. La norme KUL avait pour but de mettre toutes les communes sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'appui financier à la fonction de police de base.

Les zones de police sont également financées par les communes elles-mêmes. La proportion de financement propre augmente avec le degré d'urbanisation. Alors que la contribution fédérale est plus élevée que le financement propre dans les zones rurales, elle tombe à 25 % en moyenne dans les villes compte tenu de leur participation propre plus importante. La capacité opérationnelle présente de fortes disparités entre les zones. La zone la plus grande compte 2.116 agents de police, contre neuf pour la plus petite. La moyenne est de 137. Ce sont avant tout les petites zones qui requièrent l'appui de la police fédérale pour le maintien de l'ordre public.

Si les zones de police reçoivent de l'appui, elles en apportent aussi. L'article 3 de la LPI dispose que la police locale doit aussi accomplir des missions de police à caractère fédéral. Une d'elles consiste à fournir des renforts pour le maintien de l'ordre public : chaque zone de police doit mettre une partie de sa capacité opérationnelle, établie selon la norme KUL, à la disposition d'autres zones pour des missions que celles-ci ne peuvent pas assurer seules. Cette partie de sa capacité opérationnelle est appelée « ligne de prestation ». Elle équivaut à 4 % de la capacité et monte jusqu'à 7 % les journées de pointe. Ce mécanisme de « capacité hypothéquée » (Hycap) est régi par la directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012. Avant de pouvoir faire appel à du renfort, une zone de police doit engager au minimum 12 % de sa propre capacité disponible (seuil de recevabilité). Outre le mécanisme Hycap, les zones concluent souvent des accords mutuels sur base volontaire pour se venir en renfort.

Corps d'intervention (CIK)

Le corps d'intervention (CIK) est la réserve d'intervention non spécialisée de la police fédérale. Il compte 630 membres : 450 dans la réserve déconcentrée des provinces, 130 au sein de la réserve fédérale d'intervention pour les événements imprévisibles (Feres) et 50 pour des missions de surveillance auprès des ambassades et des institutions internationales. Les deux derniers groupes sont basés à Bruxelles. La mission première du CIK consiste à maintenir l'ordre public. Elle est réglée par la circulaire ministérielle GPI 44ter³. La capacité disponible du CIK dans les provinces devrait ainsi réduire le recours à l'Hycap. S'il n'a pas de missions de maintien de l'ordre public à appuyer, le CIK est engagé pour soutenir la réalisation d'un plan de sécurité local ou du plan de sécurité nationale. Les missions d'intérêt national ont toujours priorité sur les missions locales ou provinciales.

Directions de coordination et d'appui (DCA)

La police fédérale dispose d'une direction de coordination et d'appui déconcentrée par arrondissement judiciaire avec, à sa tête, un directeur coordinateur administratif (DirCo). Depuis le 1^{er} avril 2014, la Belgique compte douze arrondissements judiciaires, qui coïncident en grande partie avec les provinces. C'est via le directeur coordinateur de leur arrondissement que les zones de police doivent demander les renforts et les moyens spécialisés dont

3 Circulaire ministérielle GPI 44ter du 14 janvier 2010 - directives concernant le corps d'intervention.

elles estiment avoir besoin. Le directeur coordinateur doit veiller à optimiser l'engagement de la capacité d'appui au sein de son arrondissement. À cet effet, il coordonne notamment le mécanisme Hycap et le pilotage opérationnel quotidien. La MFO-2 et la GPI 44ter constituent la principale directive en la matière.

Appui spécialisé

La direction d'appui canin met à disposition des équipes canines pour la recherche de stupéfiants, de personnes vivantes ou décédées, d'accélérateurs d'incendie ou d'explosifs. La direction d'appui aérien est surtout sollicitée pour prendre des images à partir d'un hélicoptère (caméra infrarouge, de jour, de nuit, etc.). La direction de sécurité publique fournit essentiellement des moyens spécialisés pour gérer les événements pouvant donner lieu à des situations dangereuses ou violentes. Elle fournit, par exemple, des agents en tenue « Robocop », des pelotons de cavalerie, des équipes d'arrestation, des arroseuses, du gaz lacrymogène, des véhicules blindés, des chevaux de frise. Par ailleurs, les zones peuvent aussi faire appel aux patrouilles de cavalerie de la direction de sécurité publique dans le cadre de leur politique de sécurité zonale.

La direction de protection (DAP) est composée des détachements de sécurité du Palais royal et du quartier général de l'Otan (Shape). Elle n'entre pas dans le champ du présent d'audit.

Direction des opérations de police administrative (DAO)

La direction des opérations de police administrative (DAO) coordonne l'appui au niveau national dans le cadre du maintien de l'ordre public et assure à cet effet une permanence 24 heures sur 24. La DAO répond aux demandes d'appui qu'un directeur coordinateur n'est pas en mesure de satisfaire au sein de son arrondissement (demande d'appui spécialisé, recours obligatoire au CIK ou à l'Hycap d'autres arrondissements). La DAO garde une vue d'ensemble de toutes les autres demandes d'appui : elle peut réorienter un appui déjà octroyé de manière à pouvoir gérer des problèmes *supralocaux* ou imprévisibles. C'est la raison pour laquelle la DAO assure aussi le pilotage opérationnel de la Feres.

Voies de communication

La police aéronautique (LPA), la police des voies navigables (SPN), la police des chemins de fer et la police de la route (DAH) assurent toutes les missions de police, dont le maintien de l'ordre public, sur leur terrain d'action prioritaire. En outre, elles fournissent un appui à la police locale en fonction de leur spécialité. Elles sont organisées à un niveau déconcentré dans les (aéro)ports et les gares principales et selon les unités provinciales de circulation. Elles fournissent un appui aux zones par l'intermédiaire des directeurs coordinateurs.

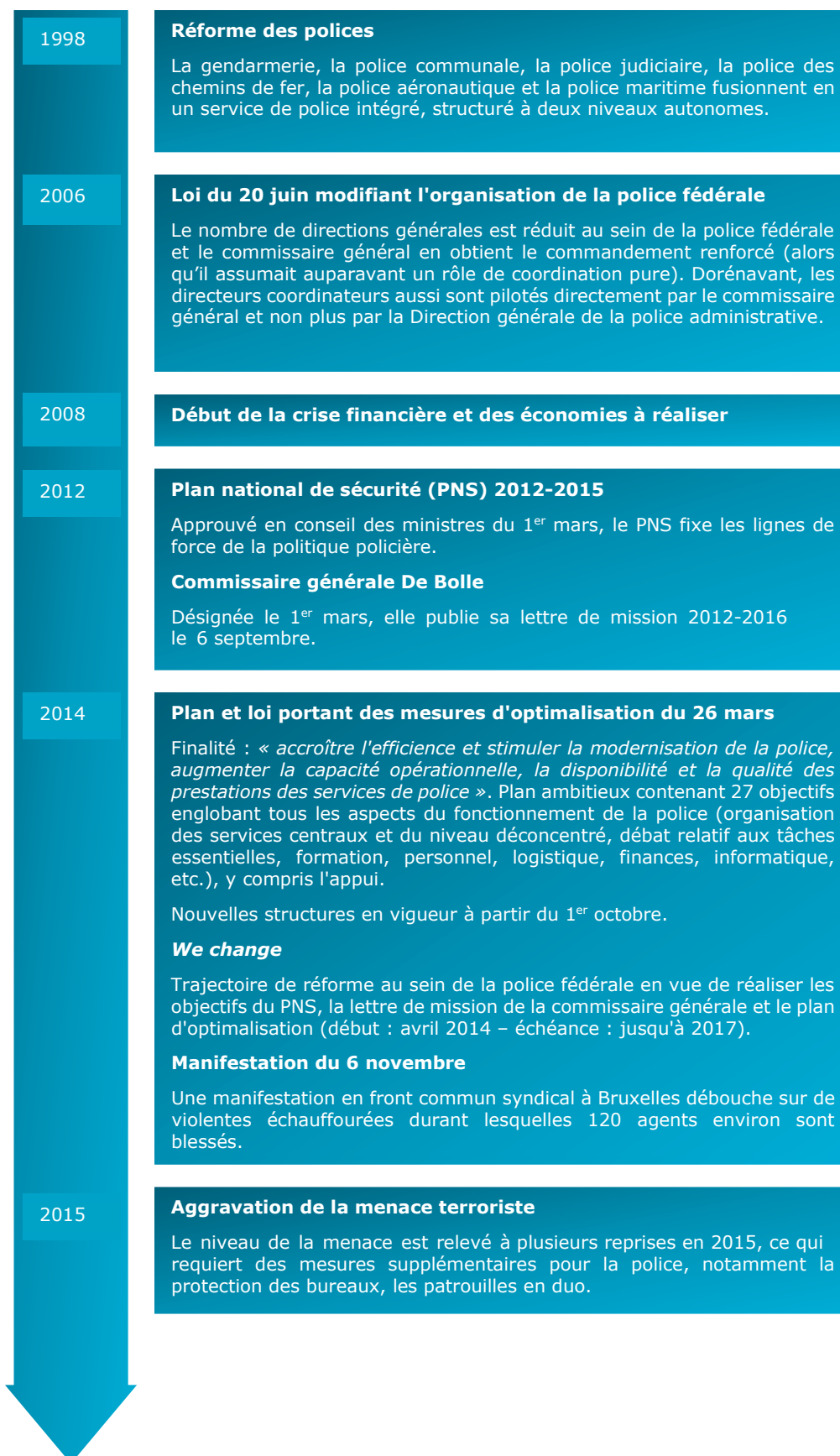
Unités spéciales

Les unités spéciales ne sont pas visées par cet audit. Elles font partie de la police judiciaire fédérale et sont engagées pour résoudre des situations où la vie de personnes est mise en danger, telles qu'une prise d'otage, un enlèvement ou un Fort Chabrol impliquant souvent des auteurs armés.

1.1.3 Contexte

L'audit s'est déroulé en période de réformes au sein de la police fédérale. Ce rapport fait donc souvent référence aux mesures de réforme actuelles et antérieures. La ligne du temps qui suit donne quelques informations contextuelles pertinentes pour l'audit.

Graphique 2 – Ligne du temps des réformes de la police et contexte



1.2 Audit

1.2.1 Questions d'audit et méthode

La police fédérale nourrit des objectifs ambitieux en matière d'appui. Dans sa lettre de mission 2012-2016, la commissaire générale s'engage à professionnaliser le service, l'objectif principal de sa politique étant que les services de police locale soient satisfaits de l'appui et de la coopération. L'efficacité du service devrait aussi être améliorée. La police fédérale voudrait être connue et reconnue de manière générale en tant que prestataire de services professionnel et fiable.

La problématique centrale abordée dans cet audit peut dès lors s'énoncer comme suit :

« La police fédérale est-elle un prestataire de services professionnel en matière d'appui aux zones de police locale dans le cadre du maintien de l'ordre public ? »

Elle se traduit par les questions suivantes :

1. La police fédérale organise-t-elle l'appui de manière ciblée ?
2. Existe-t-il une répartition des tâches claire ainsi qu'une coordination effective entre les différents services concernés de la police fédérale et entre la police fédérale et la police locale ?
3. La police fédérale est-elle un prestataire de services orienté client en ce qui concerne l'appui au maintien de l'ordre public ?
4. La police fédérale dispose-t-elle d'instruments de gestion adéquats pour veiller à la quantité et à la qualité de l'appui ?

Le cadre normatif utilisé pour l'audit comprend le plan national de sécurité 2012-2015, la lettre de mission 2012-2016 de la commissaire générale, le plan d'optimisation de la police, la réglementation applicable, les enquêtes réalisées par le comité P au cours de la période 2002-2004 sur « l'appui de la composante fédérale à la composante locale du service de police intégré, structuré à deux niveaux » et les normes générales en matière de bonne gestion.

Les méthodes suivantes ont été employées dans le cadre de l'audit : analyse de documents, entretiens avec des fonctionnaires dirigeants et des collaborateurs de la police locale et de la police fédérale, visites sur place à cinq directions de coordination et d'appui au cours desquelles un entretien avec le directeur coordinateur a été organisé à chaque fois (deux en Flandre, deux en Wallonie et une à Bruxelles) et analyse de statistiques.

1.2.2 Procédure

12 novembre 2014	Annnonce de l'audit au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et à la commissaire générale de la police fédérale
décembre 2014 à juillet 2015	Réalisation des travaux d'audit
3 février 2016	Envoi de l'avant-projet de rapport à la police fédérale pour commentaire
2 mars 2016	Réponse de la police fédérale qui souligne le caractère très circonstancié de l'audit, indique ne pas avoir de remarque à formuler quant aux constats et souscrit pleinement aux conclusions et recommandations provisoires proposées
23 mars 2016	Envoi du projet de rapport au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur pour commentaire
19 mai 2016	Réponse du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (voir chapitre 7). L'intégralité de la réponse est annexée au présent rapport.

Chapitre 2

Pilotage stratégique

La Cour des comptes a vérifié si les plans élaborés aux divers niveaux et auprès des différents services de la police fédérale prévoient des objectifs clairs et cohérents pour la fonction d'appui dans le cadre du maintien de l'ordre. La Cour a aussi examiné si la mise en œuvre de ces objectifs fait l'objet d'un suivi systématique.

2.1 Plans de sécurité et notes politiques

2.1.1 Objectifs

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice coordonnent conjointement la police intégrée sur la base du plan national de sécurité (PNS) quadriennal (article 4 de la LPI). Chaque PNS devrait s'inscrire dans une note-cadre plus large sur la sécurité intégrale, mais cette vision globale à l'égard des différents acteurs de la politique de sécurité n'a plus été établie après 2004⁴. Le PNS comprend deux volets : les options politiques concernant la police intégrée et la stratégie de la police fédérale. Il est censé garantir une approche globale et intégrée de la sécurité ainsi que la cohérence de l'action des services de police. Les zones doivent pour leur part établir un plan zonal de sécurité (PZS) en tenant compte des lignes de force et des priorités du PNS. Le directeur coordinateur administratif joue un rôle important pour assurer cette concordance.

Le PNS 2012-2015 tend à améliorer le fonctionnement intégré des deux niveaux de police et fixe les objectifs suivants en matière d'appui aux zones :

- garantir un certain niveau qualitatif et quantitatif d'offre d'appui, aussi bien non spécialisé que spécialisé, de la part de la police fédérale ;
- intégrer et harmoniser l'offre complète d'appui à la demande du client ;
- revoir la directive MFO-2 pour veiller à un engagement équilibré de l'Hycap ;
- améliorer, par l'intermédiaire du directeur coordinateur administratif, la coopération de toutes les entités déconcentrées avec la police locale.

Les lignes directrices de l'appui opérationnel de la police fédérale qui sont décrites dans les notes politiques des ministres de l'Intérieur des dix dernières années (2005-2015) concordent avec celles du PNS. Néanmoins, les objectifs du PNS et des notes politiques sont formulés de manière générale : en dehors du nombre de recrutements nécessaires, il y a peu d'objectifs en termes de chiffres et de délais. Les notes politiques reprennent les objectifs année après année sans préciser entretemps les progrès accomplis, les résultats obtenus et les effets de la politique menée. Par ailleurs, ni le PNS ni le budget ne donne une vision de la manière dont les moyens liés à la fonction d'appui sont alloués.

⁴ L'établissement de la note-cadre est une obligation légale imposée par la sixième réforme de l'État (article 11bis de la loi spéciale du 8 août 1980 ; voir aussi l'article 7 de l'accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les communautés et les régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité.

2.1.2 Suivi

Au cours de l'échange de vues au Parlement concernant les lignes de force du PNS 2012-2015, les ministres ont indiqué que les multiples types de plans rédigés aux différents niveaux devraient former un ensemble cohérent et qu'un système de monitoring performant serait à développer⁵. La Cour des comptes observe que ce processus est en cours, mais pas encore finalisé.

Tant le Conseil fédéral de police⁶ que la police fédérale⁷ ont reçu la mission d'évaluer le PNS. Dès l'introduction du PNS en 2001, la police fédérale a conçu des systèmes de suivi et de mesure concernant à la fois le PNS et son propre fonctionnement. Néanmoins, leurs résultats n'ont jamais fait l'objet d'un rapport externe. Dans sa note politique pour 2012, la ministre de l'Intérieur a annoncé une méthode d'évaluation renforcée pour le PNS 2012-2015 utilisant des indicateurs objectifs et plusieurs tableaux de bord. La note prévoyait un suivi annuel et une évaluation intermédiaire bisannuelle.

À la suite de la désignation de sa nouvelle commissaire générale le 1^{er} mars 2012, la police fédérale a introduit une nouvelle approche de suivi du PNS. La commissaire a décidé de maintenir scindés le suivi du PNS en cours - à l'élaboration duquel elle n'avait pas été associée - et le suivi de sa lettre de mission et du plan d'optimisation (voir point suivant). Le suivi du PNS est limité à deux objectifs stratégiques en guise de « laboratoire d'essai » pour le développement d'un suivi approfondi du prochain PNS. Les objectifs du PNS concernant la fonction d'appui ne font pas l'objet d'un suivi. L'évaluation des deux objectifs du PNS 2012-2015 sélectionnés devrait être achevée d'ici 2017 (contribution en matière de phénomènes de criminalité prioritaires et circulation routière). L'élaboration du prochain PNS (2016-2019) ne pourra donc pas s'appuyer sur une évaluation complète du PNS 2012-2015.

Les plans zonaux de sécurité (PZS) ne sont soumis à aucune obligation en matière de rapportage, de suivi et d'évaluation. Certaines zones ont certes pris des initiatives ponctuelles, mais il n'existe pas de système standardisé de mesure des prestations en ce qui les concerne en raison de leur autonomie. Un suivi centralisé de la mise en œuvre des PZS est dès lors impossible.

2.2 Police fédérale : lettres de mission et plan d'optimisation

2.2.1 Objectifs

Dans sa lettre de mission (2012-2016), la commissaire générale fixe les objectifs à réaliser par la police fédérale conformément au PNS. Un plan d'optimisation⁸ a par ailleurs été conçu par le ministre de l'Intérieur et la police fédérale dans le prolongement de réformes antérieures. Le but est de favoriser l'efficacité et la modernisation de la police et d'accroître la capacité opérationnelle, la disponibilité et la qualité des prestations des services de police. Le plan contient 27 objectifs. Ils englobent tous les aspects du fonctionnement (notamment l'organisation des services centraux et du niveau déconcentré, le débat sur les missions es-

5 *Doc. parl.*, 25 juillet 2012, DOC 53 2393/001, Rapport relatif à l'échange de vues sur le plan national de sécurité 2012-2015, p. 6.

6 Article 7 de la LPI. Voir notamment le rapport d'évaluation sur les dix ans de la réforme de la police rédigé par le Conseil fédéral de la police.

7 Article 2 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale.

8 Concrétisé dans la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police.

sentielles, la formation, le personnel, la logistique, les finances et l'informatique), y compris l'appui. Le plan d'optimisation et la lettre de mission de la commissaire générale s'inscrivent dans une même vision de la police fédérale.

Les objectifs stratégiques et transversaux de la lettre de mission sont traduits en objectifs opérationnels définis dans un plan opérationnel annuel. Ces objectifs portent à la fois sur la réalisation de plusieurs projets stratégiques et sur le fonctionnement régulier de la police fédérale. Chaque objectif stratégique s'accompagne d'une description des effets stratégiques visés.

Les trois objectifs centraux de la lettre de mission de la commissaire générale sont le service (dont l'appui), la plus-value et l'organisation flexible. Les effets stratégiques visés par la professionnalisation du service sont la satisfaction des citoyens à l'égard des prestations de la police et celle des services de police locale envers l'appui et la coopération. Le tableau 3 présente les objectifs relatifs à l'appui ainsi que l'approche et le délai envisagés.

Tableau 3 – Objectifs en matière d'appui

Objectif	Approche	Délai
Faire mieux correspondre les services fournis par la police fédérale aux besoins des usagers externes et internes	Évaluer les tâches et le rôle des directeurs coordonnateurs en se basant sur la demande actuelle d'appui émanant des services de police locale et des entités déconcentrées de la police fédérale	avril 2013
Augmenter l'efficacité des services fournis par la police fédérale	Évaluer les tâches et le rôle des directions déconcentrées de la police administrative en se basant sur la demande actuelle d'appui émanant des services de police locale et des entités déconcentrées de la police fédérale	avril 2013
Stimuler l'innovation en renforçant l'engagement opérationnel	Répondre de manière plus ciblée aux demandes d'appui des zones de police locale	

Source : lettre de mission 2012-2016 de la commissaire générale

Si ces objectifs sont concrets, leur formulation ne les rend guère mesurables et ils ne sont encore liés à aucun indicateur. Les services de la commissaire générale précisent que l'introduction d'indicateurs et d'objectifs chiffrés doit se faire progressivement, compte tenu du temps nécessaire pour créer une assise suffisante au sein de l'organisation pour travailler sur la base de principes Smart. Outre l'absence d'objectifs mesurables, les lettres de mission n'établissent pas de lien entre les objectifs et les moyens à engager.

Tous les directeurs de la police fédérale doivent rédiger leur propre lettre de mission à partir de celle de la commissaire générale. Cette méthode garantit une concordance totale et permet à la commissaire générale de piloter les grandes lignes de l'organisation. Toutes les lettres de mission suivent la même structure et sont validées par la commissaire.

La lettre de mission (2013-2017) du directeur général de la DGA se concentre sur l'amélioration en termes qualitatifs et quantitatifs du service fourni (à la demande) à la police locale et sur l'augmentation de la visibilité et de l'accessibilité des services et de leurs collaborateurs.

Des séminaires stratégiques permettent de suivre la mise en œuvre des lettres de mission et des plans des services. Les lettres de mission des directions au sein de la DGA – basées sur celle du directeur général – devaient être finalisées et validées en 2015.

Les services opérationnels de la DGA estiment qu'une validité de quatre ans est relativement longue pour une lettre de mission au vu de l'évolution rapide du paysage policier. Au cours de l'audit, ils ont aussi évoqué les réorganisations successives à l'origine d'une stabilité insuffisante au sein de l'organisation pour fixer des objectifs à long terme. Selon ces services, la mise en place d'une flexibilité suffisante représente le plus grand défi.

Les directeurs coordinateurs administratifs doivent aussi rédiger une lettre de mission. Ils l'avaient déjà fait pour 2012-2016 à la demande de la commissaire générale, mais ils ont dû la réécrire dans le cadre de l'optimisation et de l'agrandissement d'échelle des arrondissements. Leurs nouvelles lettres devaient être prêtes pour septembre 2015.

Pour réaliser les objectifs définis dans le PNS, la lettre de mission de la commissaire générale et le plan d'optimisation ainsi que pour opérer le changement de culture nécessaire à cet effet, une trajectoire dénommée *We change* a été tracée pour les niveaux central et provincial. Elle a été lancée en avril 2014 pour trois ans. Les projets pertinents en matière d'appui doivent déboucher sur une proposition d'offre de services déconcentrée par province. Cette proposition doit identifier les fonctions essentielles au niveau déconcentré, préciser en quoi elles correspondent à la demande et présenter l'offre centrale de services d'appui.

2.2.2 Suivi

La police fédérale reconnaît l'importance des systèmes d'information, de mesure et de suivi. Elle admet qu'ils favorisent la transparence et permettent de rendre compte des activités menées, de leurs résultats et de leurs effets. Pourtant, les exemples en la matière étaient encore rares dans la pratique au sein de la police.

D'ici 2017, la police fédérale ambitionne de suivre toutes les lettres de mission et les plans, y compris le PNS, selon la même méthode et dans un même cadre au sein d'un *Management Information System* (MIS). Issu de la trajectoire *We change*, ce projet est toutefois plus vaste, puisque le système devrait aussi permettre de suivre les processus opérationnels et de soutien. Pour tous ces aspects, la police fédérale doit néanmoins encore définir la nature des résultats à proposer et la manière de les convertir en indicateurs mesurables. Cette opération implique un changement de culture et, surtout, la volonté d'un fonctionnement davantage axé sur les résultats, non seulement au niveau fédéral mais aussi à l'échelon local. Une uniformisation s'impose à tout le moins dans les définitions et les normes. Le matériel informatique (serveur, réseau) et les logiciels sont en outre à renouveler. Or, les moyens nécessaires n'ont pas encore été attribués. Il est peu probable que le délai (2017) puisse être respecté.

Un plan de mesure complet destiné au suivi systématique de la réalisation des objectifs opérationnels des lettres de mission aurait dû être élaboré pour 2013. Il n'existe cependant pas encore, parce que le suivi du plan d'optimisation était précisément lui-même prioritaire.

Cela ne signifie pas pour autant que la commissaire générale et le comité de direction ne sont pas informés du degré de réalisation des différents plans. L'ancien outil de suivi dans Excel, au moyen duquel les directeurs sont tenus de rendre compte du degré de réalisation

des objectifs auxquels ils doivent contribuer, est toujours disponible. Le service d'appui à la politique élabore en ce moment deux nouveaux tableaux de bord : un pour les projets de la trajectoire *We change* et un autre pour le plan d'optimisation. Le but est de disposer d'un tableau de bord intégré pour la police fédérale en 2017. La police fédérale n'était pas encore en mesure de fournir des informations sur le degré de réalisation des objectifs en matière d'appui fixés dans la lettre de la commissaire générale.

CHAPITRE 3

Répartition des tâches et coordination

Le maintien de l'ordre public lors de grands événements suppose des services de la police intégrée une bonne coopération au niveau central, local et des arrondissements. La Cour des comptes a examiné s'il existait une répartition des tâches claire ainsi qu'une coordination effective entre les services concernés de la police fédérale et entre la police fédérale et la police locale.

3.1 Directeur coordinateur administratif, une fonction clé dans les arrondissements

La police fédérale dispose d'une direction de coordination et d'appui déconcentrée par arrondissement judiciaire avec, à sa tête, un directeur coordinateur administratif (DirCo). Jusqu'à la réforme de 2006, les directeurs coordinateurs administratifs étaient placés sous l'autorité du directeur de la Direction générale de la police administrative (DGA). Depuis lors, ils sont directement placés sous celle de la commissaire générale afin de renforcer leur position ainsi que le niveau déconcentré.

Les directeurs coordinateurs administratifs jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs en matière d'appui fixés dans la lettre de mission de la commissaire générale. Ils ne disposent néanmoins pas de pouvoirs et de moyens suffisants, ce qui indique un problème dans le fonctionnement intégré.

Les compétences et moyens des directeurs coordinateurs constituent dès lors un des points d'attention du plan d'optimisation qui établit notamment des normes pour compléter l'organigramme et le plan de personnel des directions de coordination et d'appui déconcentrées. Le service ne pouvait à tout le moins pas se détériorer à la suite de l'agrandissement d'échelle que les arrondissements ont connu en 2014. Il est à noter à cet égard que la capacité existante a déterminé en grande partie le nouvel effectif, dès lors qu'il n'existait pas de chiffres sur la charge de travail réelle. De plus, peu de normes de qualité ont été fixées, pour ne pas dire aucune ; on est parti du principe qu'un certain nombre d'ETP par mission assurerait automatiquement la qualité requise. Les nouveaux organigrammes et plans de personnel sont prêts⁹. Leur mise en œuvre est toutefois un travail de longue haleine, étant donné les cycles de mobilité planifiés, la suspension des recrutements et les droits statutaires des collaborateurs actuels des directions de coordination et d'appui.

9 Arrêté royal du 27 octobre 2015 fixant la répartition du personnel de la police fédérale (OT3).

3.1.1 Coopération avec les directions des voies de communication (DGA)

La directive MFO-2 dispose que le directeur coordonnateur assure un engagement optimal de la police de la route, de la police des chemins de fer, de la police aéronautique et de la police des voies navigables, en tenant compte de leur spécialisation et de leur charge de travail sur leurs terrains d'action prioritaires. Il ne dispose pourtant d'aucune autorité hiérarchique sur les directions des voies de communication qui relèvent de la DGA et fixent leurs propres priorités. Le directeur coordonnateur n'a pas de vue d'ensemble des tâches réalisées en dehors de l'appui qu'elles fournissent par son intermédiaire. Il doit donc compter sur sa force de persuasion et sur la concertation pour engager ces services en appui des zones.

Dans la pratique, les directions des voies de communication refusent souvent les demandes des directeurs coordonnateurs, car la capacité dont elles disposent une fois leurs terrains d'action prioritaires couverts est limitée. Cette pénurie s'illustre aussi par les discussions sur la délimitation des compétences entre la police fédérale et la police locale dans les gares, les ports maritimes et les canaux. Ainsi, bien que la police des chemins de fer soit chargée des tâches policières de base dans les dix plus grandes gares du pays, la police locale est souvent la première à arriver sur place. Lors des matchs de football, la police de la route peut s'avérer être le service le plus adéquat pour accompagner les bus, mais sa coopération est parfois refusée par « manque de temps ou de capacité ». La fonction d'appui est donc régulièrement mise en péril.

En préambule à la loi d'optimisation, la police fédérale a d'abord envisagé de placer la police de la route, la police des chemins de fer, la police aéronautique et la police des voies navigables sous l'autorité du directeur coordonnateur, car ces services sont organisés aussi au niveau provincial. Cette option rejoignait par ailleurs la recommandation du comité P et l'avis des zones. Dans le débat interne et politique qui a suivi, ce sont finalement les arguments relatifs à la spécificité du matériel engagé, des tâches et du terrain d'action qui ont primé ceux de l'ancrage et du pilotage local, si bien que ces services sont demeurés au sein de la DGA. En guise de compromis, les directeurs coordonnateurs devaient obtenir un « droit de tirage » sur une partie de la capacité des services en question. Ce « droit de tirage » figurait dans le projet de loi¹⁰, mais a disparu du texte de loi final. L'idée perdue toutefois et fait toujours l'objet de discussions au sein de la police fédérale, notamment quant à la définition de la capacité réservée à l'appui, à la distinction entre les tâches propres et les missions d'appui, aux conditions d'engagement, aux procédures.

Les opinions des directeurs coordonnateurs divergent aussi quant à l'opportunité d'un droit de tirage. Certains y sont favorables, d'autres préfèrent convenir de l'appui demandé en concertation. Ils craignent que la fixation de quotas d'aide n'incite plus les directions des voies de communication à fournir davantage que l'appui imposé s'il le fallait. Certains directeurs coordonnateurs choisissent d'associer davantage et différemment la police de la route, la police des chemins de fer, la police aéronautique et la police des voies navigables à la politique de sécurité provinciale et à la concertation en la matière. Si ces services s'inscrivent dans les priorités politiques provinciales, ils deviennent un partenaire à part entière du fonctionnement intégré au lieu d'être uniquement des pourvoyeurs d'appui.

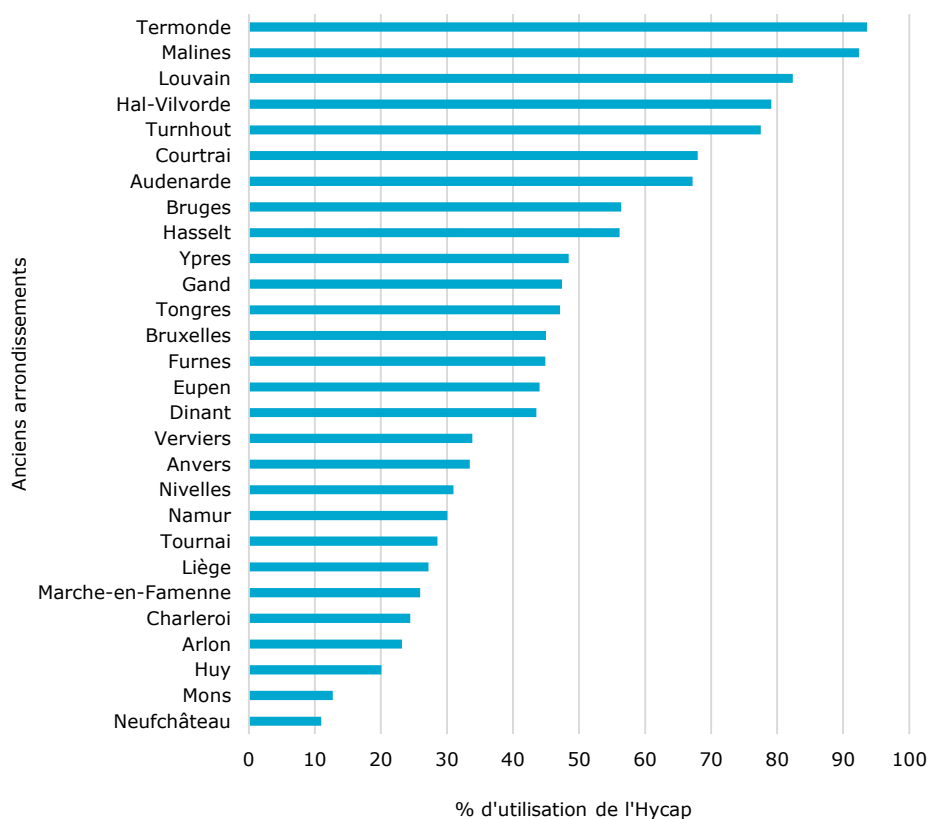
¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 17 février 2014, DOC 53 3375/001, Projet de loi portant mesures d'optimisation des services de police et modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, Exposé des motifs, 17 février 2014, p. 8 et suiv.

3.1.2 Coopération avec la police locale dans le cadre du mécanisme Hycap

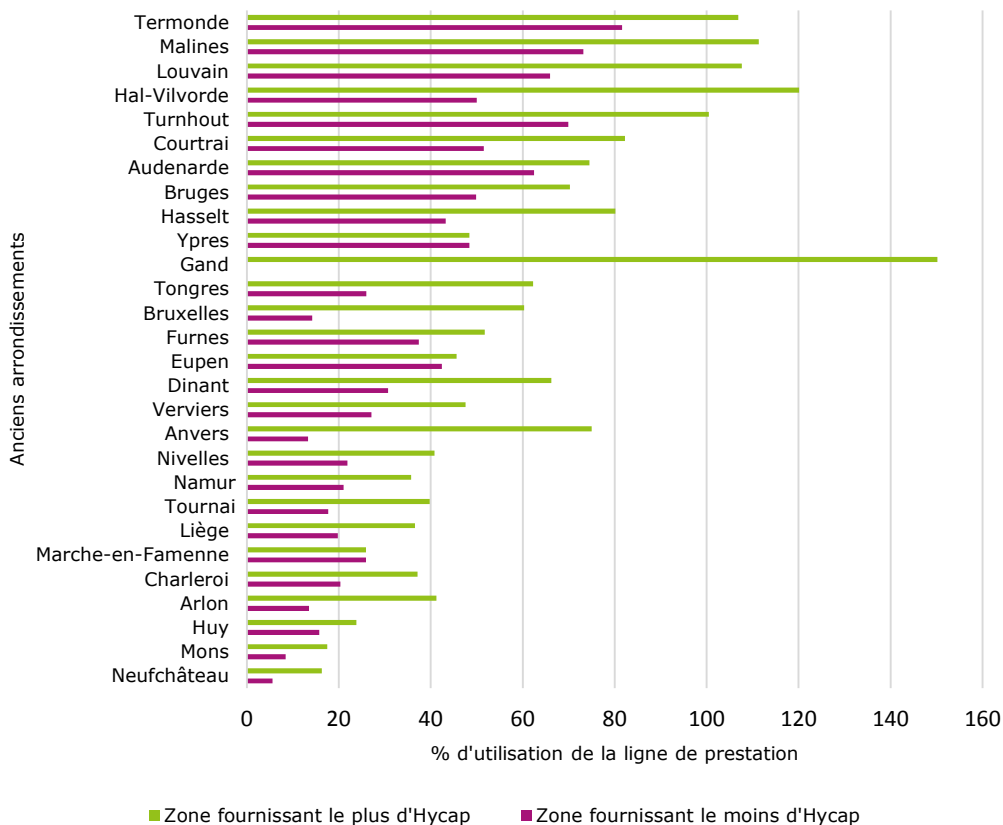
Dans son arrondissement, le directeur coordinateur veille à ce que toutes les zones fournissent des renforts selon les prescriptions de la directive MFO-2 par l'intermédiaire de la capacité hypothéquée Hycap. Il doit en rendre compte aux zones et à la direction des opérations de police administrative (DAO) au moyen de relevés mensuels et annuels.

Il ressort des graphiques 3 et 4 que l'Hycap 2014 est réparti de manière inégale entre les arrondissements (graphique 3) et au sein de ceux-ci (graphique 4). Dans la plupart des arrondissements, toutes les zones restent sous la capacité maximale à fournir. Certaines zones dépassent en revanche les 100 % dans certains arrondissements. Si toutes les zones doivent conserver une certaine capacité disponible, il n'y a pas d'appui minimal à apporter effectivement. Environ 50 % de l'appui maximum disponible a été fourni en 2014 (355.310 heures d'appui Hycap fournies sur un total de 717.379 heures disponibles). Certaines zones ne fournissent dès lors guère d'appui Hycap aux autres zones.

Graphique 3 – Prestation Hycap moyenne en 2014 par (ancien) arrondissement



Graphique 4 – Zone de police qui a presté le moins et le plus d'Hycap en 2014 au sein de chaque (ancien) arrondissement



Source : Cour des comptes, à partir des données de la DAO (ligne de prestation 2014)

Des facteurs contextuels (par exemple, le nombre d'événements) expliquent une grande partie des inégalités. L'Hycap est la plus sollicitée dans les zones flamandes et bruxelloises. L'Hycap fournie provient aussi principalement de Flandre pour des raisons linguistiques et de proximité.

Certaines zones se sentent désavantagées parce qu'elles doivent fournir plus d'appui qu'elles n'en reçoivent. C'est le cas, par exemple, des zones où il n'y a jamais de manifestations ou qui ne dépassent jamais le seuil de recevabilité de 12 % de leur propre effectif et ne peuvent de ce fait pas faire appel à des renforts. La capacité que les corps de police locale doivent mettre à disposition leur coûte des effectifs et de l'argent, parfois au détriment des priorités locales. De plus, la ligne de prestation Hycap est remise à zéro chaque année pour toutes les zones sans tenir compte des zones qui ont fourni beaucoup d'heures d'Hycap au cours des dernières années.

Toutes les zones reçoivent une dotation fédérale, mais elles ne fournissent pas toutes autant d'Hycap, une inégalité qui remet en cause la norme KUL. La nécessité de la revoir a été reconnue à plusieurs reprises, entre autres pour suivre les évolutions socioéconomiques

intervenues depuis 2002. Cette révision a été reportée à chaque fois. Le gouvernement actuel a lui aussi décidé de ne pas toucher à la norme KUL¹¹.

Dans ce contexte, le directeur coordinateur administratif a pour mission de maintenir l'équilibre au sein de son arrondissement. Chaque directeur a son propre système et sa propre stratégie à cet effet. Il conclut notamment des protocoles entre les zones ou des accords avec la DAO. La DAO peut, par exemple, engager les zones de l'arrondissement qui fournissent moins d'Hycap lors des sommets européens. De même, les grandes zones fournissent de l'Hycap aux communes avoisinantes et, en contrepartie, les petites zones apportent un appui différent en ville (en faisant des patrouilles ou la circulation, par exemple). Bien que l'agrandissement d'échelle des arrondissements soit censé simplifier la coordination du système Hycap, il subsiste des disparités à court terme. Ainsi, malgré la fusion des anciens arrondissements d'Anvers, de Malines et de Turnhout, la charge diffère toujours fortement selon les zones de la province. Un système sera instauré à partir de 2016 pour répartir cette charge équitablement. En vue de conserver une vue d'ensemble, les directeurs coordinateurs demandent aussi une meilleure planification des événements récurrents qui nécessitent un engagement Hycap prévisible en dehors de l'arrondissement, tels que les sommets européens et les événements culturels et sportifs.

La directive MFO-2 prévoit la possibilité que les zones refusent formellement de fournir l'Hycap. Dans la pratique, le directeur coordinateur tente d'éviter pareil refus autant que possible en cherchant une solution de remplacement en concertation, par exemple, en sollicitant l'Hycap auprès de zones ayant une capacité disponible et en demandant à la zone qui a refusé l'Hycap de fournir un appui (plus important) la prochaine fois. La DAO a néanmoins enregistré 149 refus en 2014. La fourniture d'Hycap pose toujours problème lors de grèves des gardiens de prison. Certains bourgmestres refusent systématiquement de fournir l'Hycap dans ce contexte, car ils estiment que la fréquence des sollicitations pour remplacer des gardiens de prison grévistes compromet les missions essentielles de la police zonale et que cette fonction ne relève pas des attributions de la police. En cas de refus, c'est la police fédérale qui, en fin de compte, doit accomplir les tâches concernées. Ce problème réclame une solution structurelle. Durant les périodes chargées des mois d'été, où davantage d'événements culturels et sportifs sont organisés et de nombreux policiers sont en vacances, les zones de police voient leurs propres missions policières de base compromises et ont des difficultés à accéder aux demandes d'appui externes, ce qui les amène à refuser de fournir de l'Hycap.

Les directeurs coordinateurs estiment pour leur part que les zones de police utilisent parfois très librement l'argument des missions qui « ne peuvent pas être compromises ».

Le ministre de l'Intérieur dispose d'instruments légaux pour imposer l'engagement d'Hycap, mais il ne les utilise pas dans la pratique. Au-delà du fait qu'une diminution de la dotation fédérale se heurterait à la résistance des responsables administratifs concernés, elle n'est pas non plus réalisable du point de vue de la technique comptable. En effet, comme la dotation fédérale se rapporte à de nombreuses missions de police, il est difficile d'en isoler la fonction d'appui. Le ministre pourrait aussi « réquisitionner » la police, mais il ne le fait pas.

11 *Doc. parl.*, Chambre, 19 décembre 2014, DOC 54 0020/056, Exposé d'orientation politique, rapport, p. 44.

La solution pourrait consister à octroyer un incitant (financier) aux zones qui se montrent flexibles en matière d'Hycap. Il appartient au groupe de travail MFO-2 de trouver à cet égard des solutions qui bénéficient d'un soutien suffisant pour prendre les décisions nécessaires. Ce processus est en cours.

La coordination entre le niveau fédéral et le niveau local se déroule aussi via les entraînements Hycap organisés par le directeur coordinateur. Le but est que les services de police chargés du maintien de l'ordre public opèrent en fonction d'une même philosophie de base (modes d'action, tactiques, techniques et équipement similaire). La « gestion négociée de l'espace public » (GNEP) constitue le référentiel commun. En matière de maintien de l'ordre public, elle consiste à jouer au maximum la carte de la concertation et à reporter le plus possible l'usage de la contrainte et de la violence¹². La réglementation prévoit explicitement que le directeur coordinateur organise l'entraînement en tenant compte des divers rapports d'évaluation internes et externes¹³ et des enseignements tirés des missions antérieures.

Sur le terrain, les bénéficiaires d'Hycap remarquent toutefois des différences quant au niveau d'entraînement et relèvent que l'unité et l'uniformité ne sont pas toujours garanties. Par ailleurs, les membres du personnel respectent des règles différentes en matière de tenue (qui sont rarement conformes à l'annexe A de la directive MFO-2). Le commandant d'un peloton peut dès lors par exemple être amené à diriger une section hétéroclite de membres vêtus de tenues différentes¹⁴.

Dépourvu des leviers qui lui permettraient d'imposer la coopération des zones, le directeur coordinateur en est réduit à suivre et à encourager en matière d'entraînement et d'équipement. Pour les zones, et en particulier les petites, il n'est en outre pas toujours simple de veiller à ce que leur capacité disponible contienne assez d'agents de police ayant suivi les entraînements nécessaires au maintien de l'ordre public. Cette situation renforce les inégalités entre les zones. Ainsi, les policiers issus de zones qui investissent suffisamment (et en ont la capacité) dans la formation et l'équipement sont plus souvent engagés pour assurer des services d'ordre risqués que les agents des zones qui ne prennent pas leur responsabilité en la matière ou disposent d'une capacité insuffisante pour l'entraînement.

L'Inspection générale prévoyait aussi en 2015 une enquête sur la manière dont la formation et l'entraînement Hycap sont organisés conformément à la directive MFO-2 et sur la mesure dans laquelle les effectifs Hycap sont dotés de l'équipement adéquat.

3.1.3 Importance de la concertation

Pour assurer l'harmonisation et la coopération nécessaires avec les autres unités de la police fédérale et les zones autonomes, le directeur coordinateur doit compter sur la concertation. Il existe un large éventail de forums de concertation formels ou informels, réglementés ou non, fixes ou occasionnels. Certains forums importants sont prévus par la loi. L'appui de la

¹² Elle est décrite dans la circulaire CP₄ du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux ainsi que dans la circulaire ministérielle OOP 41 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public.

¹³ Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, comité P, etc.

¹⁴ Voir aussi le rapport de 2015 du comité P, *L'équipement des forces de police engagées pour des missions liées à la gestion négociée de l'espace public*.

police fédérale est ainsi abordé lors des conseils zonaux de sécurité. Le directeur coordinateur doit veiller, entre autres, à la concordance entre les plans zonaux et le plan national de sécurité. Par ailleurs, des réunions sont organisées, par exemple, avec les chefs de corps pour mener une concertation ou échanger des informations. La police de la route, des chemins de fer, la police aérienne et des voies navigables sont aussi conviées.

L'organisation et la fréquence de ces forums varient selon les arrondissements, par exemple en fonction des initiatives du directeur coordinateur et selon la taille de l'arrondissement et le nombre de zones. De nombreux réseaux thématiques existent aussi, tels que celui des policiers pouvant être engagés comme commandants de peloton. En outre, une concertation périodique est prévue dans chaque arrondissement entre les secrétariats opérationnels des directeurs coordinateurs et les responsables opérationnels des corps, qui sert notamment à suivre l'engagement du CIK et à évaluer les actions communes antérieures. En tant que responsable du maintien de l'ordre dans son arrondissement, le directeur coordinateur devrait aussi avoir une vue globale des protocoles d'appui latéral convenus entre les zones. Ce n'est pourtant pas (encore) le cas partout.

L'harmonisation se fait non seulement avec les zones et les responsables administratifs, mais aussi au niveau provincial. La coopération entre les directeurs coordinateurs et les gouverneurs dans le cadre de la concertation provinciale de sécurité peut varier fortement selon les provinces en fonction de la vision politique du gouverneur concerné en matière de sécurité¹⁵.

L'extension des arrondissements jusqu'à l'échelle des provinces devrait créer des synergies en simplifiant par exemple l'organisation de l'Hycap. Elle complique néanmoins la mission de coordination des directeurs coordinateurs qui, dans la pratique, se concrétise en grande partie via la concertation.

3.2 Pilotage du corps d'intervention (CIK)

Le pilotage du corps d'intervention (CIK) relève des directeurs coordinateurs administratifs et de la direction des opérations de police administrative (DAO). Les directeurs coordinateurs assurent le pilotage opérationnel journalier au sein de leur province, tandis que la DAO se charge du pilotage opérationnel de la réserve fédérale d'intervention (Feres) et décide quand le CIK doit être engagé en dehors des provinces pour des missions d'intérêt national. Cette situation crée des tensions en permanence.

Jusqu'en 2005, le pilotage du CIK entier relevait de la DGA. À la suite de la décision d'opérer une scission géographique du CIK, le corps d'intervention a été transféré en 2005 de la DGA aux provinces. Les unités de la Feres ont été adjointes au CIK de Bruxelles-Capitale. Le but était de « renforcer la présence visible de la police sur le terrain, de contribuer au démantèlement de l'Hycap et d'appuyer la police locale et la police fédérale lors de la réalisation des priorités du plan zonal de sécurité et du plan national de sécurité »¹⁶.

¹⁵ Aucune concertation provinciale de sécurité n'est organisée à Bruxelles, puisqu'il n'y a plus de gouverneur depuis la sixième réforme de l'État.

¹⁶ Conseil des ministres des 30 et 31 mars 2004.

Ce transfert a eu pour effet qu'au lieu de pouvoir imposer des actions au CIK, la DAO a dû s'adresser au directeur coordinateur concerné.

Les événements organisés à Bruxelles étant de plus en plus nombreux et de plus en plus importants, la « demande » d'appui adressée par la DAO au CIK s'est davantage muée en « ordre » selon la DGA. La méthode courante jusqu'à présent, qui consistait à adresser une demande à tous les directeurs coordinateurs quant à la disponibilité du CIK, donnait lieu à des réponses lentes et rarement positives.

Le projet de loi d'optimisation prévoyait de ce fait initialement d'accorder à la DAO un droit de tirage sur le CIK, mais ce droit a disparu du texte de loi final¹⁷. La DAO a néanmoins obtenu un droit général de priorité concernant l'engagement du CIK¹⁸.

La DAO souhaite appliquer les mécanismes d'engagement du CIK de manière transparente et équitable au sein de toutes les provinces, de manière à assurer la disponibilité réelle du CIK. À cette fin, elle a transmis en septembre 2014 une note de service aux directeurs coordinateurs pour les prier d'attribuer des degrés de priorité clairs à chaque engagement du CIK (par ordre d'importance selon les dispositions de la MFO-2 et de la GPI 44ter : rouge – orange – jaune – vert). Le but était de disposer en permanence d'un aperçu national de la capacité pouvant être réorientée depuis une mission moins prioritaire. Ce système n'était pas encore opérationnel lors de l'audit, car tous les directeurs coordinateurs n'utilisaient pas encore l'outil de rapportage et de suivi permettant d'appliquer cette méthode. La discussion n'avait pas non plus été tranchée sur le fond. Les directeurs coordinateurs estiment que cette note d'engagement de la DAO adopte une approche théorique qui n'est pas si simple à appliquer dans la pratique. Ils ont souvent des contre-arguments valables à faire valoir, si bien qu'il faut encore trouver une solution en négociant. De surcroît, ils veulent d'abord que la clarté soit faite au sujet de leur droit de tirage sur les directions des voies de communication. Certains, en particulier ceux des arrondissements qui fournissent une grande quantité d'Hycap, espèrent aboutir à terme à une nouvelle répartition du CIK. Il n'en a pas été question lors de l'élaboration de leurs nouveaux organigrammes et plans de personnel.

Le pilotage de la réserve d'intervention fédérale Feres était aussi en discussion lors de l'audit. En 2015, la Feres a été détachée du CIK de Bruxelles-Capitale pour être réintégrée à la DGA où elle appartiendrait à la direction de sécurité publique (DAS). L'argument avancé est que la Feres n'est pas destinée uniquement à Bruxelles mais au pays tout entier (bien qu'elle soit surtout engagée à Bruxelles dans les faits). Cette décision est en réalité contraire à l'option du plan d'optimisation qui consiste à mettre davantage de personnel opérationnel à la disposition des directeurs coordinateurs.

¹⁷ Voir point 3.1.1 : analogie avec les droits de tirage des directeurs coordinateurs sur les prestations des directions des voies de communication.

¹⁸ Prévu dans la modification de l'article 103, § 5, de la LPI.

Chapitre 4

Orientation client

Le plan national de sécurité (PNS) prévoit que la police fédérale veillera à la perspective du client lors de l'harmonisation et de l'intégration de son offre d'appui. La Cour des comptes a examiné les efforts fournis par la police fédérale pour réaliser son objectif en matière d'orientation client lorsqu'elle apporte un appui aux zones dans le cadre du maintien de l'ordre public.

4.1 Analyse des besoins et enquête de satisfaction

Différentes directions de la police fédérale ont déjà pris des initiatives pour identifier les besoins, les attentes et le degré de satisfaction de la police locale. Toutes les directions n'ont toutefois pas encore accompli cette démarche de manière aussi systématique.

La Direction générale de la police administrative (DGA) a réalisé en 2009, dans le cadre d'une définition de ses missions principales à la demande du commissaire général de l'époque, une enquête sur les besoins et les attentes de ses partenaires à l'égard des directions d'appui spécialisées et des directions des voies de communication. En ce qui concerne les directions d'appui, la satisfaction des clients a aussi été mesurée suivant la méthode scientifique Servqual. Cette enquête était de bonne qualité vu le taux de réponse de 62,5 % : 93 % des directeurs coordinateurs et 55 % des chefs de corps y ont participé. Elle n'a toutefois pas été répétée récemment.

Dans le Limbourg, il a été décidé dès 2012 de fusionner les directions de coordination et d'appui déconcentrées des arrondissements de Hasselt et Tongres. À ce moment-là, une analyse des besoins et une enquête de satisfaction étaient effectuées systématiquement via des groupes de réflexion pour étayer leurs choix stratégiques.

Dans le cadre de la première phase d'exécution du plan d'optimisation, tous les directeurs coordinateurs administratifs ont dû procéder en 2014 à une définition des besoins comme base de leur vision et du nouveau modèle de fonctionnement. Ils disposaient d'un mois pour ce faire. Par le biais de contacts personnels, ils ont dressé la liste des principaux desiderata des zones, des bourgmestres, du gouverneur, du procureur, etc. Ils n'étaient pas chargés de réaliser une enquête de satisfaction systématique.

Les directeurs coordinateurs interrogés indiquent qu'ils gardent surtout un aperçu des besoins des zones par le biais de leur fonctionnement journalier, des demandes d'appui reçues et des réunions de coordination organisées. Les plaintes constituent leur principale source d'information quant à la satisfaction des zones. La direction des opérations de police administrative (DAO) et les unités d'appui spécialisées de la DGA tirent aussi surtout beaucoup d'enseignements des contacts quotidiens. Les avis quant à l'utilité d'une analyse systématique des besoins sont partagés. En théorie, une telle analyse offre une plus-value pour décrire et suivre les besoins. Aux yeux de différents intéressés, une analyse systématique des

besoins crée toutefois des attentes, alors que les moyens disponibles sont insuffisants pour les satisfaire toutes.

4.2 Offre de services

4.2.1 Offre claire et connue

La police fédérale dispose d'une description claire de l'offre de services. Il existe un catalogue central des services contenant des fiches par produit ou par service, indiquant chaque fois la date de la dernière mise à jour¹⁹, une brève description, les personnes pouvant y recourir, la procédure d'engagement et les conditions éventuelles, les coûts, la procédure de demande et la personne de contact pour obtenir davantage d'informations. Le catalogue peut être consulté par tous (y compris les zones locales) sur le réseau interne de la police. Les directeurs coordinateurs disposent d'un relevé de leurs services sur leur propre intranet et y proposent aussi le catalogue central des services en résumé.

Le catalogue de services ne constitue cependant pas le principal canal de communication de l'offre aux zones. Nombre d'entre elles ne le connaissent pas, mais sont malgré tout au courant des principales formes d'appui. Les directeurs coordinateurs jouent un rôle actif dans la promotion des services de la police fédérale et l'explication des conditions d'octroi et des critères d'engagement. Ils utilisent à cet effet notamment les forums de concertation avec les zones ou procèdent par le biais de courriels, d'appels téléphoniques, de visites aux zones, en organisant des démonstrations de l'offre, etc. Lorsqu'une zone sollicite un appui, les directeurs coordinateurs suggèrent pendant la préparation d'opter au besoin pour une certaine forme d'appui si la zone n'y a pas songé elle-même. Les informations sont aussi diffusées lors des formations Hycap que les directeurs coordinateurs organisent.

4.2.2 Prestation de services guidée par l'offre et limitée par les moyens disponibles

Un des objectifs du plan d'optimisation est d'évoluer d'une prestation de services guidée par l'offre vers une prestation de services davantage axée sur la demande en fonction des besoins. À cette fin, la police fédérale a l'intention de compléter le catalogue de services au moyen de *Service Level Agreements* (SLA)²⁰. Un modèle théorique a été élaboré dès 2009, mais, lors de l'audit, aucun SLA n'avait encore vu le jour pour l'offre d'appui de la DGA.

Les directeurs coordinateurs ont néanmoins conclu des SLA concernant le CIK. Ils ont été approuvés bilatéralement en concertation provinciale de sécurité, une obligation qu'impose la circulaire ministérielle GPI 44ter. En vertu de la loi portant des mesures d'optimisation²¹, les directeurs coordinateurs sont tenus de concrétiser leur offre d'appui en concluant des protocoles d'accord²² avec les zones. La pratique est courante au sein de la DCA examinée : dans le cadre de l'offre d'appui et de la collaboration sur mesure, des protocoles

¹⁹ Lors de l'audit, la plupart des fiches dataient de début 2013. Le catalogue devra être actualisé après l'optimisation.

²⁰ Un *Service Level Agreement* est un accord conclu entre un prestataire de services et un client fixant un niveau minimum de service acceptable. Le caractère bilatéral revêt une importance cruciale : le prestataire ne peut pas déterminer unilatéralement la nature de ses services, mais doit tenir compte des besoins et des attentes du client individuel. En contrepartie, le client a certaines responsabilités à assumer.

²¹ Article 22 de la loi du 26 mars 2014 portant mesures d'optimisation des services de police.

²² Un protocole d'accord est plus général qu'un SLA : il formalise des accords de coopération conclus de manière pragmatique, mais ne prévoit aucune obligation de résultat spécifique.

sont conclus avec une ou plusieurs zones et, éventuellement, avec d'autres partenaires, par exemple la police de la route ou des chemins de fer, les sociétés de transport en commun et les administrations communales.

Lors de l'audit, l'appui était toutefois encore largement fonction de l'offre et proposé dans les limites des moyens disponibles.

Un sentiment d'insatisfaction a été exprimé à tous les niveaux de la police au sujet de l'offre d'appui spécialisé. Les possibilités d'appui fédéral varient en fonction de la marge budgétaire, ce qui rend l'offre d'appui peu compréhensible et peu fiable pour les zones. Elles préféreraient une offre fédérale plus restreinte, mais garantie, ponctuelle et de qualité²³. Cependant, si les moyens sont insuffisants pour offrir un appui permanent, l'idée d'un « niveau de service minimum acceptable » inhérent aux SLA perd tout son sens : les zones doivent souvent se contenter de l'appui qui peut leur être fourni et il n'est pas question d'un « *agreement* » (accord). De même, l'engagement du CIK, pour lequel il existe pourtant des SLA, demeure unilatéral. L'appui accordé peut, en effet, être retiré jusqu'au dernier moment, puisque le CIK doit toujours accorder la priorité au niveau national et que la DAO a toujours le dernier mot.

Les limites de l'offre de la police fédérale amènent notamment les plus grandes zones à investir elles-mêmes dans les moyens spécialisés dont elles ont besoin (par exemple, des équipes d'assistance spéciale, des armes spécifiques, des chiens spécialisés) et à reprendre en pratique des tâches de la police fédérale. Cette situation entraîne une plus grande diversité de matériel, d'équipement et de procédures et va à l'encontre du fonctionnement intégré.

4.2.3 Limites des moyens de la police fédérale

Fonctionnement et investissements

La police fédérale dispose d'un budget annuel d'environ un milliard d'euros : 84 % pour le personnel, 14 % pour le fonctionnement et 2 % pour les investissements. Elle doit faire des économies depuis 2008. Mis à part une suspension des recrutements, la police fédérale n'a guère trouvé de marge de manœuvre pour économiser sur les frais de personnel. La plupart des économies imposées ont dès lors été faites au détriment des moyens de fonctionnement et d'investissement.

Le budget destiné aux investissements 2014 ne représentait plus qu'un tiers de celui de 2008. Ces moyens limités n'ont en outre pas été utilisés intégralement. Les mesures de prudence budgétaire imposées par le gouvernement ainsi que les procédures d'acquisition et les longs délais pour la prise de décisions ont retardé les adjudications : entre 2008 et 2014, la police fédérale a sous-utilisé ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 40,5 millions d'euros au total. Le plan d'optimisation devrait conduire à une nouvelle vision des procé-

²³ Voir aussi le mémorandum de la commission permanente de la police locale, 2014.

dures et processus décisionnels en matière de logistique et de finances, puisque le manque de moyens a une incidence concrète sur l'engagement des moyens d'appui spécialisés²⁴.

Les règles propres de la police font qu'elle ne dispose pas de la souplesse voulue pour répondre à des besoins changeants ou ponctuels. Le tableau de dotation en véhicules est un exemple ayant des implications pratiques pour l'offre d'appui²⁵. La directive MFO-2 dispose que la police fédérale doit mettre à la disposition des directeurs coordinateurs un certain nombre de véhicules protégés de maintien de l'ordre. Puisque la mission prioritaire du CIK réside dans le maintien de l'ordre « en unités constituées » (au minimum une section de huit personnes), il s'agit de véhicules destinés à accueillir huit personnes plus un chauffeur. Cette norme ne correspond toutefois plus à la pratique actuelle : lorsque la menace atteint le niveau 3, le CIK doit aussi assurer des missions de surveillance de bâtiments - par équipes de deux -, ce qui implique que les huit personnes précitées ont besoin de quatre véhicules. La direction de la logistique souhaitait conserver des véhicules surnuméraires pour résoudre ce problème, une solution qui n'a pas pu être appliquée car le tableau de dotation aurait été dépassé. Les directeurs coordinateurs sont donc contraints de recourir aux véhicules des zones pour envoyer des membres du personnel du CIK sur place.

Un écart semble aussi exister entre les acquisitions effectuées par la direction centrale de la logistique et les besoins opérationnels des services d'appui sur le terrain. Un exemple d'investissement effectué par le niveau central qui n'est pas optimal concerne le réseau de serveurs vidéo de la police fédérale. Les caméras de l'appui aérien fournissent des images numériques de haute qualité. Auparavant, ces images étaient captées au sol dans une camionnette spéciale et étaient ensuite transférées par antenne à courte distance. Les images sont à présent envoyées vers le réseau central de serveurs vidéo et ensuite réparties. Pour ce faire, les images numériques doivent être transposées en images analogiques et ensuite compressées, perdant ainsi une grande partie de leur qualité : la direction d'appui aérien constate d'ailleurs que les zones demandent de plus en plus souvent des camionnettes équipées d'antennes. Des plaintes ont également été enregistrées concernant du matériel obsolète à sa livraison, des boucliers de mauvaise qualité, des armes sans étui adapté, etc.

Personnel

Fin décembre 2014, la police fédérale comptait 12.200 membres du personnel²⁶. Les experts s'accordent à dire qu'en théorie, la police belge dispose globalement d'effectifs suffisants²⁷, mais presque toutes les directions d'appui examinées de la DGA et les services des directeurs coordinateurs étaient confrontés à des pénuries de personnel. Ces pénuries s'expliquent par la suspension des recrutements ainsi que par des blocages inhérents aux règles du statut

²⁴ Lors d'une semaine choisie au hasard en cours d'audit (la semaine du 9 mars 2015), un des deux hélicoptères légers et un des deux avions légers sont restés au sol faute de moyens suffisants pour financer le carburant et l'entretien. Seuls neuf des douze arroseuses et 31 des 44 véhicules blindés étaient prêts à intervenir. La police des voies navigables ne disposait que d'un des cinq patrouilleurs pour naviguer sur les eaux intérieures et la police de la route n'a pu utiliser que 159 des 194 véhicules rapides.

²⁵ Calcul du nombre maximum de véhicules de service par direction en fonction des missions et de l'effectif.

²⁶ Police fédérale, *Ensemble vers l'avenir*, rapport annuel 2014 de la police fédérale.

²⁷ Conseil fédéral de police, rapport *Une vision pour la police en 2025*.

du personnel²⁸ en matière d'organisation du temps de travail, de régime de congé et de dispenses de prestations. Dans la pratique, ces règles restreignent les possibilités d'affecter des effectifs.

La capacité mobilisable limitée de l'Hycap et du CIK constitue un problème de personnel important au niveau de l'appui fourni dans le cadre du maintien de l'ordre public. Avant la réforme des polices, la gendarmerie était capable de mobiliser jusqu'à 80 pelotons²⁹ en permanence. La capacité mobilisable théorique totale de la police fédérale s'élève à 54 pelotons : neuf pelotons via le corps d'intervention décentralisé CIK et 45 via le système Hycap, qui doivent également pouvoir intervenir ensemble au sein de pelotons mixtes. Une analyse réalisée par l'école fédérale de police révèle qu'en réalité, la mobilisation maximale lors d'événements planifiés est limitée à environ 30 pelotons et que celle-ci est encore bien inférieure pour les événements non planifiés. Ce problème avait déjà été souligné par le Conseil fédéral de police lors de l'évaluation des dix ans de la réforme des polices en 2009. Le ministre de l'Intérieur a tenté de le résoudre en adaptant la MFO-2 en 2012³⁰.

La DAO ne peut pas engager le CIK de manière optimale en tant que véritable unité d'intervention de réserve nationale, parce que la capacité est morcelée. Le CIK est décentralisé depuis 2005 à la suite de sa répartition plus ou moins équitable entre les différentes provinces, alors que les besoins n'étaient pas identiques partout. Ainsi, il n'a pas été tenu compte notamment du recours à la ligne de prestation Hycap, du nombre de zones de police ni de caractéristiques et problèmes spécifiques aux arrondissements. Indépendamment de cela, chaque province ne compte pas non plus 30 à 50 agents de police attendant en permanence d'être appelés. Si aucun service d'ordre en unités constituées n'est nécessaire, le directeur coordinateur affecte ces agents à l'appui des zones. Tous les collaborateurs actifs sont toujours appelables pour une mission plus urgente, mais cela demande de l'organisation, du temps et un moyen de transport. En outre, des membres du CIK sont détachés en permanence dans des zones au sein de quelques provinces. Ils doivent en principe pouvoir être appelés dans les 24 heures, mais le directeur coordinateur n'a pas toujours une vue claire de leur disponibilité. Par ailleurs, les zones ne font pas toujours preuve de la même souplesse en matière de disponibilité. Enfin, la police fédérale se réserve des membres du CIK pour pallier le manque d'effectif au sein de ses services, par exemple pour le dispatching dans les centres d'information et de communication (CIC) – les agents affectés à cette tâche n'étant, par définition, pas appelables – et pour la surveillance des bâtiments de la police fédérale dans le cadre du relèvement du niveau de la menace terroriste. Cette pratique n'est pas conforme à la circulaire GPI 44ter. Cette dernière prévoit en effet que le CIK ne peut pas être sollicité pour combler des déficits structurels de personnel et que les membres du CIK ne peuvent pas être engagés dans des fonctions administratives, logistiques ou spécialisées.

28 Repris dans les arrêtés désignés par la police même par des termes qui en disent long, à savoir « Mammouth » (arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police - PjPol) et « Dino » (arrêté ministériel du 28 décembre 2001 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police).

29 Un peloton compte 32 membres et une cellule de commandement de quatre membres.

30 Ce problème est revenu au premier plan lorsque, lors de la manifestation du 6 novembre 2014, plusieurs agents ont été blessés parce que les forces de police avaient dû intervenir en groupe trop restreint. Voir document rédigé par le commissaire divisionnaire de l'Académie nationale de police à la suite du débriefing tactique organisé par le directeur général des opérations de la zone de police 5339 Bruxelles-Capitale/Ixelles le 14 novembre 2014.

La police fédérale souhaitait laisser s'éteindre progressivement le système des détachements, mais celui-ci continue de fonctionner à la demande de responsables administratifs³¹.

Le CIK ne dispose par ailleurs toujours pas d'un cadre organique à part entière, ce qui signifie concrètement qu'il n'y a pas assez de commandants de peloton. Cette situation s'explique par le choix stratégique opéré en 2005 de prévoir des postes d'encadrement en partant de l'hypothèse que l'encadrement opérationnel serait fourni par les zones lorsqu'une demande en ce sens serait introduite au niveau de l'Hycap. Le plan d'optimisation tente de remédier au problème en prévoyant un officier à cet effet dans les nouveaux plans de personnel des directions d'appui et de coordination.

La capacité du CIK que le directeur coordinateur peut engager dans son arrondissement au profit des zones est non seulement limitée par le nombre d'agents disponibles, mais aussi par l'enveloppe disponible pour financer les primes pour travail de nuit et de week-end (les « inconvénients »). Cette enveloppe doit faire l'objet d'économies, de sorte que les directeurs coordinateurs doivent surveiller les heures supplémentaires des membres du CIK. Lorsque la DAO fait appel au CIK pour de nombreuses missions prioritaires qui doivent être prestées, le budget est rapidement épuisé, de sorte qu'il n'y a plus de capacité pour répondre aux demandes d'appui des zones : en 2014, le budget était épuisé dès la fin août. Il faut donc forcément recourir à l'Hycap pour maintenir l'ordre public.

Les ambitions visant, d'une part, à utiliser le CIK comme réserve d'intervention nationale et, d'autre part, à réduire le recours à l'Hycap grâce à l'engagement du CIK ne s'avèrent donc pas faciles à concilier. L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) constate que la police locale est de plus en plus souvent appelée à maintenir l'ordre public sur le terrain et qu'elle fournit 90 % de la capacité et du commandement³².

4.3 Décision quant aux demandes d'appui

Les zones doivent adresser leur demande au directeur coordinateur par le biais d'un rapport administratif (RAR). Ce document standardisé contient non seulement une rubrique destinée à la demande et une rubrique relative à l'avis du directeur coordinateur, mais aussi des rubriques relatives à la préparation de l'événement ainsi que des rubriques destinées à l'évaluation ultérieure. L'objectif est que le RAR soit aussi actualisé pendant et après l'événement. Dans la pratique, les zones prennent souvent contact par téléphone ou par courriel : parce qu'elles sont peu familiarisées avec la procédure, parce que le RAR est trop rigide pour décrire clairement tous les besoins d'appui ou parce qu'elles ont toujours procédé ainsi. Les services du directeur coordinateur tiennent ces contacts à jour dans un registre par dossier.

En vertu de la MFO-2, toute demande d'appui doit se fonder sur une analyse des risques opérationnels. L'école fédérale de police a élaboré à cet effet un canevas qui reprend tous les

³¹ Cour des comptes, « Police fédérale : gestion financière des recettes provenant de prestations au profit de tiers », 169^e Cahier, Volume I, Bruxelles, décembre 2012, p. 365-376. Disponible sur www.courdescomptes.be.

³² Ainsi, lors de la manifestation syndicale du 6 novembre 2014, la majeure partie du service de maintien de l'ordre a été assurée par la police locale (Hycap) et non par la police fédérale.

paramètres de risque avec, en regard, des propositions à analyser. L'utilisation de tels cadres permet de mieux maîtriser l'engagement de la police.

Le canevas de l'analyse des risques opérationnels est diffusé dans le cadre de la formation *Gold Commander*³³. Le cadre de référence est la « gestion négociée de l'espace public » (GNEP)³⁴. Cela signifie que l'organisateur, les autorités, les services de police et, éventuellement, d'autres partenaires doivent préparer l'événement ensemble.

La Cour a constaté que les réunions de coordination préparatoires étaient effectivement d'usage. Le directeur coordinateur et la DAO apportent un appui aux zones en leur fournissant des informations, une aide et des avis. Ce sont les bourgmestres, sur le plan administratif, et les chefs de corps, sur le plan opérationnel, qui endossent la responsabilité finale de l'évaluation des risques et déterminent l'engagement en fonction de leur vision de l'ordre public.

Par l'intermédiaire de la « police payante », qui prévoit que les organisateurs d'événements paient l'appui demandé, la police entend inciter à évaluer la pertinence du recours à ses services de police. La LPI prévoit cette possibilité, mais le projet d'arrêté royal élaboré à cet effet n'a toujours pas été publié³⁵.

La DAO a constaté que les divergences locales sont à l'origine d'un manque de logique claire entre la nature des événements, les risques objectifs et les moyens demandés. D'une part, la DAO fait remarquer que les chefs de corps sollicitent parfois un appui policier maximum par mesure de précaution. D'autre part, l'école fédérale de police et l'AIG ont toutes deux observé dans leur évaluation de la manifestation du 6 novembre 2014 que l'appui avait été demandé en fonction de la disponibilité des effectifs plutôt qu'en fonction d'une analyse de risques. Ce sont les moyens disponibles (attendus) qui ont été déterminants et non l'inverse.

La MFO-2 prévoit que le directeur coordinateur évalue les demandes d'appui sur la base de la légalité, de la subsidiarité et de la spécialité, de l'équité, de la rentabilité, de l'opportunité et également de l'engagement des moyens propres. Seul le dernier critère fait l'objet d'une définition claire et d'une application cohérente : les zones qui ne prévoient pas les moyens propres requis ne reçoivent aucun renfort du CIK ni de l'Hycap. Préciser plus avant les conditions d'engagement et les critères d'octroi s'avère un exercice difficile : il est malaisé pour la police fédérale de refuser un appui, puisque l'ordre public reste finalement du ressort du bourgmestre et du chef de corps.

Dans la pratique, les directeurs coordinateurs s'abstiennent souvent de se prononcer sur l'opportunité des demandes. S'ils estiment les demandes des zones trop ambitieuses, ils se concertent avec elles. Certains se montrent plus critiques que d'autres, mais rendent rarement un avis négatif formel.

33 Voir le guide pratique policier *Gold Commander & Silver Commander. Policing Events. La gestion policière stratégique d'événements d'ordre public*. Le *Gold Commander* est l'officier qui dirige l'ensemble du service de maintien de l'ordre. Le *Silver Commander* gère, par exemple, uniquement le déroulement du trafic.

34 Philosophie selon laquelle, en matière de maintien de l'ordre public, il faut jouer au maximum la carte de la concertation et reporter le plus possible l'usage de la contrainte et de la violence. Cette vision est décrite dans la circulaire CP4 du 11 mai 2011. Voir note en bas de page 12.

35 Voir aussi Cour des comptes, « Police fédérale : gestion financière des recettes provenant de prestations au profit de tiers », 169° Cahier, Volume I, Bruxelles, décembre 2012, p. 365-376. Disponible sur www.courdescomptes.be.

La DAO estime pour sa part qu'il ne lui appartient pas de mettre en question les demandes d'appui des chefs de corps ni les avis des directeurs coordinateurs. Si l'appui est disponible, il est octroyé. La seule exception concerne les avis techniques négatifs rendus par les directions d'appui spécialisées. La DAO fixe uniquement des priorités en cas d'intensification des demandes, mais il existe peu de critères objectifs pour ce faire. Le principe du « premier arrivé, premier servi » a longtemps été appliqué, ce qui n'est pas toujours souhaitable. C'est avant tout la nature des risques qui doit être évaluée. La décision repose avant tout sur le bon sens et la concertation mutuelle : entre les collaborateurs de la DAO, avec les directions d'appui spécialisées et avec les directeurs coordinateurs. Enfin, ces derniers doivent en aviser les zones.

La DAO et les directions d'appui et de coordination s'échangent au quotidien des informations sur tous les événements ainsi que sur l'appui demandé et octroyé pour la période à venir. Si les acteurs concernés font preuve de beaucoup de bonne volonté dans la recherche de solutions, ce sont surtout la créativité, l'expérience et la connaissance des possibilités d'appui du collaborateur concerné de la DAO qui sont déterminantes. D'après les intéressés, ce modèle de concertation débouche en général sur une solution, mais génère aussi des imprécisions. Ainsi, la direction de sécurité publique estime que la DAO s'en remet trop souvent au service qui fournit l'appui pour prendre une décision, certains directeurs coordinateurs pensent que leur vision n'est pas assez prise en compte et les zones demeurent dans l'incertitude jusqu'au dernier moment quant à l'appui qu'elles recevront.

Tant les directeurs coordinateurs que la DAO veillent à la cohérence de leurs décisions en conservant un historique à jour. Ce n'est que depuis 2009 que toutes les unités de la DGA ont pour mission de motiver les refus. Les directeurs coordinateurs s'attachent surtout à informer les zones quant au niveau d'Hycap et d'engagement du CIK. Les zones veulent surtout savoir si elles reçoivent une aide suffisante et si elles ne doivent pas pour leur part fournir une Hycap trop importante. La Cour des comptes estime néanmoins qu'elles devraient davantage veiller à la transparence dans la motivation des décisions en fonction de critères de contenu et en relation avec les risques réels.

Chapitre 5

Instruments de gestion

La Cour des comptes a vérifié si la police fédérale dispose d'instruments de gestion adéquats pour, d'une part, veiller à la quantité et à la qualité de l'appui qu'elle fournit et, d'autre part, pouvoir en rendre compte.

5.1 Chiffres de l'appui

La Cour des comptes n'a pas obtenu de chiffres globaux pour le nombre de demandes d'appui ni pour l'engagement effectif des services associés à l'appui fourni dans le cadre de l'ordre public.

Le rapport annuel de la police fédérale comprend peu d'informations sur l'appui fourni aux zones. Les services du commissaire général collectent les données chiffrées au cas par cas et ajustent leur présentation année après année. Les rapports annuels ne sont dès lors pas adaptés pour suivre l'évolution des chiffres au fil des ans. La présentation diffère également d'une direction à l'autre, étant donné que chacune établit un relevé des données pertinentes pour son propre fonctionnement opérationnel et utilise à cet effet un système de mesure qui lui est spécifique. Ces chiffres ne peuvent donc pas être simplement compilés pour obtenir une vue d'ensemble au niveau national.

En revanche, la DAO dispose d'une vue sur l'engagement de l'appui spécialisé Hycap et CIK, mais uniquement pour les demandes d'appui que les directeurs coordonnateurs ne peuvent pas satisfaire au sein de leur arrondissement. Le reste de l'information relative à l'engagement CIK et Hycap existe au niveau des directeurs coordonnateurs. Un outil de rapportage et de suivi a été développé pour le CIK, permettant à la DAO de transmettre un relevé journalier à l'échelle nationale des engagements du CIK et de sa disponibilité, mais tous les directeurs coordonnateurs ne l'utilisent pas encore. La DAO ne dispose pas non plus de chiffres concernant l'appui direct fourni par des composantes de la police fédérale en vertu d'un protocole avec une zone. La banque de données de la DAO n'enregistre pas les engagements en termes d'effectifs, mais en termes de sections ou de pelotons, ce qui complique le calcul de l'appui fourni par la police fédérale. Elle ne livre aucune donnée chiffrée quant à l'appui demandé mais non reçu. Elle ne permet pas non plus d'identifier comme tel l'appui supprimé, c'est-à-dire l'appui initialement octroyé qui a été réorienté dans une phase ultérieure en raison de priorités plus pressantes. Il est néanmoins possible de retrouver l'appui supprimé par événement. Les autres directions (par exemple, d'appui aérien ou de sécurité publique) possèdent aussi des systèmes comparables, qui ne peuvent pas générer une vue d'ensemble malgré leur utilité opérationnelle certaine. Pour les directions des voies de communication, il est malaisé d'établir une distinction entre les missions propres et l'appui à fournir lors d'un événement³⁶.

³⁶ Par exemple, l'affectation d'agents supplémentaires de la police des chemins de fer dans les gares les jours de festival.

Outre les divers systèmes opérationnels dans les directions, la police fédérale utilise un système centralisé pour enregistrer l'engagement du personnel par entité (Galop). Chaque unité de la police fédérale est priée de classer ses activités selon sa propre nomenclature dans des catégories définies de manière spécifique. La police fédérale doit ainsi pouvoir se rendre compte de la capacité affectée à telle ou telle activité pour chaque unité. Ce système ne permet pas non plus en tant que tel de générer des chiffres globaux concernant l'appui dans le cadre de l'ordre public. La dénomination de certaines activités n'est en effet pas toujours explicite quant à son contenu et les différentes unités de la police fédérale et de la police locale n'utilisent pas la même nomenclature.

L'absence de chiffres globaux est une des raisons pour lesquelles il n'est pas possible de se prononcer sur le coût de l'appui en matière d'ordre public. La structure du budget ne permet pas davantage de distinguer les dépenses pour missions d'appui des dépenses pour d'autres missions. Le CIK, par exemple, est repris dans une section organisationnelle du budget qui comprend des moyens pour des activités étrangères aux relations avec les zones.

Une comptabilité analytique, qui permettrait de réaliser le calcul a posteriori, fait également défaut.

5.2 Système en chantier

Bepad (*Bestuurlijke Politie*-police administrative) a été lancé en avril 2015. Il s'agit d'une plateforme électronique d'introduction et de traitement électronique de toutes les demandes d'appui (voir point 4.3 au sujet du RAR). Une application moins conviviale était utilisée précédemment. Le RAR était un simple document (parfois complété de manière non exhaustive) qui était distribué au lieu d'être introduit dans une banque de données centralisée, d'où l'existence de diverses versions, voire de doublons. Les zones qui utilisaient leur propre système devaient retaper les données extraites de leur propre application pour qu'elles soient traitées. Lorsqu'il a été lancé, Bepad a été déployé dans 243 unités, soit 190 unités de la police locale (sur les 192) et toutes les unités de la DGA. Les unités n'utilisent pas encore toutes réellement l'application. Comme les zones de police locale travaillent de façon autonome, Bepad ne leur a pas été imposé, bien que l'objectif soit d'en généraliser l'usage.

L'avantage de Bepad est qu'une banque de données en temps réel a été créée, capable de générer en théorie des chiffres globaux relatifs à l'appui demandé et reçu. La police fédérale a pour ambition de contribuer de manière directe au suivi des objectifs de l'organisation dans le cadre du *Management Information System* (MIS).

Bepad n'est pas encore alimentée correctement par tous les intéressés. Cette banque de données n'est exhaustive que pour les matchs de football, car elle doit être obligatoirement remplie dans ces cas-là. La police fédérale ne connaît pas le pourcentage d'aide réelle totale déjà fournie reprise dans la banque de données. Certains arrondissements et zones sont conscients d'alimenter correctement la banque et utilisent les données qui s'y trouvent.

Un fonctionnement correct des deux systèmes (Galop et Bepad) permettrait de calculer le coût de l'appui fourni lors d'événements en établissant un lien entre les deux. Un lien avec la banque de données dans laquelle la police locale rédige ses procès-verbaux pourrait

également fournir des informations intéressantes en matière de stratégie et de gestion concernant l'efficacité et l'efficiency du maintien de l'ordre (le nombre d'arrestations peut, notamment, permettre d'évaluer le risque inhérent à un événement).

L'organisation policière dans son ensemble n'est pas encore imprégnée de l'importance d'avoir connaissance des informations stratégiques et de gestion. Vu la pression externe, elle consacre davantage d'attention et de moyens aux banques de données qui ont trait à la criminalité et à la circulation, qui sont de meilleure qualité³⁷. Concernant la police administrative, le seul argument à opposer est celui de la « police guidée par l'information », le principe selon lequel toutes les actions policières doivent être fondées sur l'information et qui constitue un des trois piliers de la « fonction de police d'excellence ». Un moyen d'inciter tous les services et zones à se mobiliser pour introduire correctement les données fait aussi défaut.

5.3 Qualité de l'appui

En sa qualité de prestataire de service, la police fédérale doit veiller à la qualité de l'appui qu'elle fournit et l'améliorer si nécessaire. Le plan national de sécurité 2012-2015 prévoit dès lors de tendre, pour l'octroi de l'appui, vers un niveau de qualité acceptable et vers une fiabilité dans la qualité³⁸. Dans sa lettre de mission, la commissaire générale s'est engagée à mettre au point à cet effet une politique structurée de suivi et d'évaluation.

La MFO-2 souligne également qu'il est essentiel d'évaluer l'appui (opérationnel) fourni. Ce principe vaut pour toute forme d'appui dans le cadre de laquelle le directeur coordinateur joue un rôle essentiel, tant l'appui fourni par la police fédérale et par la police locale (Hycap) que par d'autres partenaires (par exemple, la Défense).

La police veille à cette évaluation, d'une part, ponctuellement par événement et, d'autre part, structurellement en organisant des moments d'évaluation périodiques, que ce soit d'initiative ou conformément à une réglementation.

5.3.1 Évaluation ponctuelle

Le rapport administratif (RAR) comporte un volet « évaluation » de l'appui fourni dans le cadre d'un événement. Il est établi dans le même système que la demande et permet à la zone de police locale d'évaluer l'événement et l'appui fourni au moyen de catégories fixes. Les questions fermées portent, par exemple, sur le nombre d'incidents durant l'événement et les questions ouvertes, notamment, sur des propositions d'amélioration par composante.

La MFO-2 prévoit en outre une obligation de déclarer les incidents lors d'événements. Depuis l'instauration de Bepad, les informations circulent de façon électronique. Des fonctions de recherche permettent au demandeur de retrouver avec rapidité le déroulement de l'événement précédent.

³⁷ Des procès-verbaux sont rédigés à l'intention du parquet et des rapports sont destinés au fonds de la sécurité routière.

³⁸ Objectif 2.2 du plan national de sécurité.

L'informatisation n'a toutefois pas remédié à toutes les lacunes. Ainsi, il n'est pas explicitement demandé d'évaluer la nécessité des moyens mis en œuvre, même en cas d'événement récurrent. Les rubriques relatives au nombre d'incidents doivent être complétées manuellement en l'absence de lien avec la banque de données des procès-verbaux. Le volet « évaluation » n'est pas obligatoire, si bien que l'utilisation de la phase « évaluation » de Bepad ne sert actuellement qu'à transmettre des cas individuels au directeur coordinateur qui, selon la MFO-2, doit veiller à résoudre les problèmes ou à améliorer la qualité de l'appui.

Les analyses des risques ne reposent donc pas toutes sur l'évaluation formelle d'un événement similaire. Les évaluations ne suffisent donc pas à fonder des conclusions sur la qualité du service, d'autant que l'usage de Bepad n'a pas été rendu contraignant, ce qui rend les données géographiquement incomplètes.

Faute d'une utilisation continue de la phase « évaluation », l'évaluation d'événements similaires sur le plan temporel et géographique ne peut pas servir à analyser les risques. Il existe un instrument qui permet d'évaluer l'appui fourni pour chaque événement de la même façon, mais cette évaluation n'est pas obligatoire et n'est donc pas toujours pratiquée.

Lors des grands événements, le responsable du service d'ordre (zone de police ou directeur coordinateur) organise un débriefing afin d'en tirer des enseignements³⁹.

5.3.2 Évaluation structurelle

Obligations d'évaluation imposées par la MFO-2

La MFO-2 qualifie la fonction de directeur coordinateur de fonction clé dans l'évaluation du service. Son rapport annuel doit envisager le déroulement de la procédure d'octroi, la pertinence, la politique d'engagement et la qualité de l'appui. Son rapport porte aussi sur le fonctionnement du système Hycap dans son arrondissement et sur l'appui de la police fédérale dans la gestion d'événements. Le directeur coordinateur doit enfin porter une attention particulière aux problèmes constatés, formuler des propositions d'amélioration et envisager des solutions.

Certains rapports annuels font néanmoins défaut ou se bornent à rendre compte du fonctionnement de l'Hycap, de sorte que la pertinence et la qualité de l'appui ne sont pas examinées chaque année.

La DAO ne procède pas non plus à une évaluation structurelle de l'appui qu'elle doit pourtant coordonner. Elle ne souhaite pas assumer ce rôle pour garder distincts les rôles de coordinateur et d'évaluateur. La MFO-2 charge cependant la DAO de relayer les problèmes (possibles) à tous les partenaires et autorités concernés.

La MFO-2 prévoit également un groupe de travail permanent, qui a comme mission de faire des propositions au ministre de l'Intérieur au nom de la police intégrée pour améliorer les mécanismes décrits dans la circulaire et de rendre des avis sur l'interprétation et l'exé-

³⁹ Ce fut notamment le cas de la manifestation du 6 novembre 2014, qui a débouché sur la rédaction d'un plan d'action intégré en vue d'améliorer et de professionnaliser l'approche policière des événements.

cution des prescriptions. Ce groupe de travail est aussi chargé d'évaluer tous les six mois l'utilisation de l'Hycap et de faire d'éventuelles propositions d'ajustement (modification de la ligne de prestation, engagement plus ou moins important de certains arrondissements, etc.). Il est présidé par la DAO.

Le groupe se réunit plusieurs fois par an, mais discute avant tout de problèmes ponctuels, comme les imputations possibles ou non sur la ligne de prestation. Il ambitionne cependant de réformer le système Hycap en profondeur.

Obligations d'évaluation de la circulaire GPI 44ter

La circulaire GPI 44ter prévoit l'affectation du CIK aux arrondissements. Elle dispose que le commissaire général évalue le CIK tous les trois ans et rend compte de son évaluation au ministre. Cette évaluation concerne aussi bien la mise en place des membres du CIK que les modalités d'engagement, comme l'entraînement. Les gouverneurs devraient aussi évaluer périodiquement le CIK de leur province. Ces deux évaluations font largement double emploi. Une évaluation globale et une redistribution du CIK n'ont pas été réalisées à ce jour.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a examiné si la police fédérale est un prestataire de services professionnel en matière d'appui aux zones de police locale dans le cadre du maintien de l'ordre public. Elle a articulé son audit autour de quatre questions :

1. La police fédérale organise-t-elle l'appui de manière ciblée ?
2. Existe-t-il une répartition des tâches claire ainsi qu'une coordination effective entre les différents services concernés de la police fédérale et entre la police fédérale et la police locale ?
3. La police fédérale est-elle un prestataire de services orienté client en ce qui concerne l'appui au maintien de l'ordre public ?
4. La police fédérale dispose-t-elle d'instruments de gestion adéquats pour veiller à la quantité et à la qualité de l'appui ?

6.1 Appui ciblé

Conclusions

Les objectifs en matière d'appui opérationnel aux différents niveaux organisationnels concernés et dans les différents services concernés de la police fédérale sont clairs et cohérents. La commissaire générale pilote la police fédérale sur la base de lettres de mission. Les objectifs de ces lettres de mission sont alignés sur ceux du plan national de sécurité (PNS) et des notes politiques du ministre de l'Intérieur. Cependant, une vision globale sous la forme d'une note-cadre sur la sécurité intégrale n'a plus été définie depuis 2004. La police fédérale contribue à mettre les plans zonaux de sécurité en concordance avec le PNS par l'intermédiaire du directeur coordinateur de la direction de coordination et d'appui déconcentrée de chaque arrondissement.

La réalisation des objectifs ne fait néanmoins pas l'objet d'un suivi systématique. La police fédérale n'a pas pu fournir d'informations à la Cour sur le degré de réalisation des objectifs de la fonction d'appui définis dans le PNS et dans la lettre de mission de la commissaire générale. Bien que la police fédérale y travaille, ni le PNS ni les lettres de mission n'offrent actuellement un cadre suffisant pour évaluer les prestations de la police fédérale et renseigner sur les objectifs stratégiques réalisés. Comme la définition de ces normes ou objectifs chiffrés est incomplète, il est difficile de procéder à une évaluation périodique des prestations fournies et des effets de la politique menée. Faute d'instruments de mesure et de suivi intégrés, la communication et la justification externes des objectifs réalisés sont limitées.

Recommandations

La Cour des comptes encourage la police fédérale à poursuivre la réalisation par étapes des initiatives visant à développer un *Management Information System* (MIS). La première

étape consiste à définir les informations que la police fédérale souhaite obtenir et la manière de les convertir en indicateurs mesurables. Cette opération nécessite un changement de culture à tous les niveaux de l'organisation, une meilleure coopération au sein de la chaîne axée sur la justification des prestations et l'uniformisation des définitions et normes. Il s'agirait aussi d'œuvrer à une plus grande cohérence des cycles politiques, budgétaires et de gestion, afin d'aboutir, par exemple, à une affectation objectivement rationnelle et transparente des moyens budgétaires et des effectifs.

La Cour des comptes recommande aux responsables politiques de solliciter auprès de la police fédérale une justification ponctuelle, claire et complète de la réalisation de ses objectifs.

Il s'indique également d'imprimer plus de stabilité à l'organisation. Les réformes successives ont en effet généré de nombreux nouveaux plans sans prévoir de suivre les objectifs existants. La Cour des comptes estime qu'il est essentiel de disposer d'informations suffisantes sur les objectifs et sur les réformes en cours pour en envisager de nouvelles.

6.2 Répartition des tâches et coordination

Conclusions

La Cour des comptes relève des zones de tension dans les relations entre les services concernés de la police fédérale et entre la police fédérale et la police locale en matière d'appui au maintien de l'ordre public.

Les directeurs coordinateurs doivent jouer un rôle clé dans leurs arrondissements, mais ni leurs moyens ni leurs pouvoirs n'ont été étendus à suffisance pour qu'ils puissent remplir ce rôle aisément.

Le plan d'optimisation a donné lieu à de nouveaux organigrammes et plans de personnel. Ils ne reposent toutefois pas sur des normes liées à la prestation de service ou sur des données concernant la charge de travail. Leur concrétisation est notamment compliquée par la suspension des recrutements et les droits statutaires du personnel.

Conformément à la MFO-2, les directeurs coordinateurs devraient veiller à engager de manière optimale les polices de la route, des chemins de fer, des voies navigables et la police aérienne (soit les directions des voies de communication relevant de la DGA) dans le cadre de l'appui aux zones situées dans leurs arrondissements. Le PNS le souligne également. La discussion interne sur la manière de procéder n'est pas encore finalisée, si bien que le fonctionnement journalier dépend plutôt du pouvoir de persuasion et de la bonne volonté.

Alors que le PNS prévoyait que la révision de la MFO-2 (en 2012) permette de veiller à un engagement plus équilibré de l'Hycap, cet engagement demeure disparate. Ce déséquilibre remet aussi en cause la norme KUL utilisée pour déterminer le financement fédéral des zones locales. Les directeurs coordinateurs tentent de maintenir l'équilibre dans leurs arrondissements par la concertation. Ils n'ont pas le pouvoir d'imposer l'engagement à une zone qui refuse formellement de fournir de l'Hycap. Les instruments légaux visant à réduire la dotation fédérale ou à réquisitionner l'engagement ne sont pas appliqués. À défaut de moyens de contrainte, les directeurs coordinateurs ne peuvent que suivre et encourager l'uniformité

entre les zones en matière de niveau d'entraînement et d'équipement Hycap. La concertation est donc le principal instrument à leur disposition. L'organisation efficace de cette concertation demeure un défi, en particulier dans les arrondissements qui comptent le plus grand nombre de zones.

Les directeurs coordinateurs souhaitent, d'une part, pouvoir solliciter l'engagement des directions des voies de communication de la DGA de manière plus contraignante. D'autre part, la DGA - concrètement la DAO - voudrait avoir davantage son mot à dire dans l'engagement des entités déconcentrées du CIK. Une autre discussion concerne les instructions de la DAO et l'outil de suivi qu'elle a élaboré pour opérationnaliser le droit de priorité que le plan d'optimisation lui a accordé. De leur côté, les directeurs coordinateurs souhaitent une décision quant à leur « droit de tirage ». Enfin, le pilotage de la Feres par le directeur coordinateur de Bruxelles ou par la DGA est de nouveau remis en question.

Recommandations

La Cour des comptes recommande à la police fédérale de clore les discussions concernant, d'une part, l'engagement des polices de la route, des chemins de fer, des voies navigables et de la police aéronautique dans le cadre de l'appui aux zones et, d'autre part, les modalités d'engagement des entités déconcentrées du CIK à la demande de la DAO.

La Cour des comptes recommande par ailleurs de pourvoir au plus vite les postes prévus dans les nouveaux organigrammes et plans de personnel pour que les directeurs coordinateurs disposent de moyens et pouvoirs suffisants pour remplir la fonction clé qui est la leur dans les arrondissements.

Comme les mécanismes Hycap et CIK sont liés, ils doivent être mieux coordonnés. Il conviendrait d'envisager de décrire le fonctionnement des deux mécanismes dans un seul règlement et de redéployer géographiquement le CIK en fonction des besoins en Hycap. L'engagement déséquilibré de l'Hycap remet la norme KUL en cause. Une réflexion fondamentale s'impose en la matière. Les problèmes récurrents observés en périodes de pointe méritent aussi une réflexion qui touche au débat sur les missions principales.

6.3 Orientation client

Conclusions

La Cour des comptes constate qu'à la police fédérale, tant les directions de coordination et d'appui que les directions concernées de la DGA s'efforcent d'être des prestataires orientés client au service des zones qui sollicitent un appui au maintien de l'ordre public. Grâce à leurs contacts quotidiens et avant tout par l'entremise des directeurs coordinateurs en première ligne, elles sont à l'écoute des besoins et des attentes des polices locales et peuvent évaluer leur degré de satisfaction.

Certains services ont pris des initiatives pour cartographier les besoins et la satisfaction, mais ils n'ont pas encore tous entrepris cette démarche ou pas encore de manière aussi systématique.

Comme prévu dans le PNS 2012-2015, la police fédérale dispose sur son intranet d'un catalogue central des services qui décrit clairement l'ensemble des produits et services.

Son existence n'est néanmoins pas encore connue de toutes les zones. Les directeurs coordonnateurs jouent un rôle actif dans la promotion et la clarification de l'offre d'appui, essentiellement par une concertation plutôt informelle. Dans la pratique, l'orientation client se concrétise donc surtout dans les contacts quotidiens. Il reste toutefois à savoir si les directeurs coordonnateurs pourront maintenir des contacts aussi étroits à la suite de l'agrandissement d'échelle induit par le plan d'optimisation.

Les protocoles d'accord conclus avec les zones représentent un instrument dont les directeurs coordonnateurs se servent couramment pour concrétiser l'offre d'appui. Des *Service Level Agreements* ont été établis concernant le CIK au sein des provinces. Bien qu'un cadre théorique ait été défini à cet effet, il n'existe pas encore de véritables *Service Level Agreements* bilatéraux pour l'offre d'appui de la DGA.

Malgré ces efforts, l'appui est en général encore fourni en fonction de l'offre et, dans la pratique, les zones doivent souvent se contenter de l'appui qui peut être apporté dans les limites des moyens disponibles. L'objectif du PNS 2012-2015 d'assurer une offre quantitative et qualitative n'est dès lors pas encore réalisé. Les limites sont dues non seulement aux économies, mais aussi à la structure et à la culture organisationnelles au sein même de la police fédérale : par exemple, les procédures d'achat complexes pour le nouveau matériel ou les pièces de rechange, les longs processus décisionnels, un fossé entre les services centraux et les besoins opérationnels des fournisseurs d'appui et les exigences du statut du personnel.

L'offre limitée amène les grandes zones à investir elles-mêmes dans les moyens spécialisés nécessaires et à reprendre des missions de la police fédérale, ce qui génère une diversité accrue dans le matériel, l'équipement et les procédures et va à l'encontre du fonctionnement intégré.

Les décisions d'octroyer ou de refuser l'appui ne sont pas assez étayées. Les demandes d'appui ne reposent pas toujours sur une analyse des risques approfondie, alors que le cadre théorique pour ce faire est bien développé. Ce sont les bourgmestres et les chefs de corps qui déterminent l'engagement et formulent la demande d'appui en fonction de leur vision de l'ordre public. Plusieurs indices portent en outre à croire que la pénurie de moyens fédéraux disponibles est prise en compte dès l'analyse des risques.

La police fédérale se prononce rarement sur l'opportunité des demandes d'appui et attribue en général les moyens sollicités s'ils sont disponibles. Comme la disposition légale relative à la police payante (qui prévoit que les organisateurs d'événements paient l'appui demandé) n'est pas encore appliquée, toutes les missions d'appui effectuées dans le cadre du maintien de l'ordre public sont effectuées gratuitement. Des priorités sont uniquement fixées lorsque l'appui disponible en période de pointe ne suffit pas. Les critères objectifs sont peu nombreux. L'orientation client de la police fédérale repose sur la bonne volonté pour trouver des solutions en concertation et sur la motivation informelle des décisions.

Ce modèle de concertation a pour effet que les zones ignorent jusqu'au dernier moment l'appui qu'elles recevront. La police fédérale tente de remédier à l'incompréhension des zones en améliorant la transparence. Une nouvelle solution était en vue pour définir les priorités du CIK, bien que tous les directeurs coordonnateurs n'utilisent pas encore le logiciel qui supporte l'application. Les instruments à leur disposition pour assurer la transparence de

l'engagement Hycap et CIK mettent toutefois en exergue les résultats des décisions et non leur motivation.

Recommandations

Si la police fédérale veut devenir un prestataire de services orienté client, elle doit mettre en œuvre l'optimisation de manière conséquente pour assouplir la structure et la culture organisationnelles dans le domaine des finances, de la logistique et du personnel.

La mise en œuvre de la disposition légale relative à la police payante peut davantage conscientiser les bénéficiaires d'appui quant au coût de leurs demandes.

Pour mieux étayer la décision d'engagement, des normes quantitatives et qualitatives doivent être établies en matière d'appui au maintien de l'ordre public en concertation entre la police fédérale, la police locale et les responsables administratifs.

6.4 Instruments de gestion

Conclusions

Bien que la police fédérale reconnaisse l'importance des systèmes d'information, de mesure et de suivi, elle n'a pas été en mesure de fournir des chiffres globaux et complets sur l'octroi d'appui aux zones. De même, aucune réponse fondée sur des chiffres n'a pu être formulée à la question de savoir si la déconcentration du CIK dans les provinces a réellement permis de diminuer l'engagement d'Hycap comme prévu dans la réglementation. L'infrastructure de récolte des données disponible n'est pas utilisée de manière uniforme et cohérente. De surcroît, les frais relatifs à l'appui ne peuvent pas être isolés dans le budget et la comptabilité.

La structure mise en place pour contrôler la qualité de l'appui n'est pas non plus employée de manière optimale. Les rapports administratifs et l'application Bepad sont certes structurés de manière à servir d'instrument de gestion pour la qualité de l'appui, aussi bien par événement qu'au niveau global, mais l'utilisation de leurs fonctionnalités n'est pas généralisée. De nombreuses instances (co)responsables de la fourniture d'appui aux zones locales ont pour mission réglementaire d'évaluer certains aspects de cet appui. Contrairement à ce que la réglementation laisse supposer, l'audit révèle que les évaluations qualitatives sont rares. Ce sont surtout les évaluations visant à donner un aperçu structurel de la fourniture d'appui qui font encore largement défaut.

Recommandations

Étant donné que l'appui est une de ses missions fondamentales, la police fédérale devrait disposer de chiffres globaux pour suivre l'engagement, l'ampleur et le coût budgétaire de cette mission ainsi que pour en rendre compte. Des données sur le rapport entre l'offre et la demande sont en outre nécessaires pour déterminer si la police fédérale parvient à mener sa mission.

Pour obtenir une vue d'ensemble exhaustive au niveau national, tous les intéressés doivent alimenter correctement Bepad. Imposer une obligation générale d'enregistrement, une démarche qui requiert une modification de la MFO-2 par le ministre, pourrait constituer une solution à cet égard. Un lien avec les données relatives à l'effectif et au budget est du reste

nécessaire pour pouvoir chiffrer le coût de l'appui en vue de mettre en œuvre la disposition relative à la police payante.

Tant les services de la police fédérale que les gouverneurs doivent respecter leurs obligations réglementaires d'évaluation. Comme certaines se recoupent, il serait bon d'examiner leur pertinence et de veiller à leur coordination. Certaines obligations peuvent éventuellement aussi être supprimées.

Chapitre 7

Réponse du ministre

Dans sa lettre du 19 mai 2016 (voir annexe), le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur souscrit largement aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Il invoque le caractère complexe, diversifié et peu prévisible de l'appui administratif fédéral et le contexte sécuritaire pour nuancer un certain nombre de constats relatifs à la budgétisation par activité, aux objectifs mesurables à l'aide d'indicateurs et d'instruments de suivi, aux services axés sur les clients, etc. Il explique par ailleurs à propos de certaines limites constatées que la police fédérale n'a pas ou n'a que peu de maîtrise des facteurs clés de succès du professionnalisme des interventions, comme les procédures d'achat complexes ou la cohérence des cycles politiques, budgétaires et de gestion.

En matière de répartition des tâches et de coordination (MFO-2, HyCap, CIK...), le ministre se rallie pleinement aux conclusions et recommandations de la Cour. Il renvoie aux activités en cours au sein du groupe de travail MFO-2 et de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale pour l'analyse de la problématique et les améliorations à proposer. Elles doivent permettre d'affiner le diagnostic. Le ministre entend ensuite revoir en profondeur et réformer la capacité mobilisable générale et les mécanismes de solidarité au sein de la police intégrée de manière à pouvoir garantir à l'avenir une capacité opérationnelle accrue et de meilleure qualité.

Lettre du ministre du 19 mai 2016

(traduction)

**Vice-Premier Ministre
Ministre de la Sécurité
et de l'Intérieur**

19 mai 2016

Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Cour des comptes
2, rue de la Régence
1000 BRUXELLES

Audit de l'appui de la police administrative fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public – projet de rapport

Monsieur le Premier Président,

Votre projet de rapport d'audit (réf. A43.706.935 B4) consacré à l'appui de la police administrative fédérale aux zones locales dans le cadre du maintien de l'ordre public a retenu toute mon attention.

En réponse à la demande du collège de la Cour des comptes, je vous prie de trouver ci-après mes commentaires quant aux conclusions et recommandations formulées dans le projet de rapport.

Je souscris largement aux conclusions et recommandations qui découlent des quatre questions d'audit. Un certain nombre de constats, tout à fait justifiés et corrects dans une perspective managériale théorique et conceptuelle et dans un environnement stérile et stable (*budgétisation par activité, objectifs mesurables à l'aide d'indicateurs et d'instruments de suivi, services axés sur les clients...*), méritent néanmoins d'être quelque peu nuancés, même toutes proportions gardées, compte tenu de la complexité, de la diversité et du caractère peu prévisible de l'appui administratif fédéral et du contexte sécuritaire qui l'entoure.

Par ailleurs, je profite de l'occasion pour préciser qu'un certain nombre de limites constatées ne sont pas toujours imputables à la structure et à la culture organisationnelles de la police fédérale. Les procédures d'achat complexes ou la cohérence entre les cycles politiques, budgétaires et de gestion sont des facteurs clés d'une intervention réussie et professionnelle générale de la police fédérale, mais cette dernière n'en a pas (guère) la maîtrise.

J'ai examiné de très près les conclusions et recommandations relatives à la répartition des tâches et à la coordination (MFO-2, Hycap, CIK...). Elles mettent le doigt sur le véritable nœud d'un problème dont la visibilité n'a fait que se renforcer ces derniers mois et davantage encore ces derniers jours. Face à des événements simultanés de grande ampleur qui ont une incidence sans précédent sur les services de la police intégrée, les frontières de la

solidarité interpolicière prévue par le législateur pour gérer également les circonstances exceptionnelles deviennent particulièrement tangibles.

Un groupe de travail, composé de représentants des deux niveaux de police, a dès lors été chargé de formuler des propositions pour améliorer le mécanisme Hycap et, par extension, remanier la directive ministérielle contraignante MFO-2. L'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale a elle aussi reçu pour mission d'inventorier les problèmes avec clarté et de proposer des solutions.

Il va donc sans dire que je souscris entièrement à vos conclusions et recommandations en la matière. Dès que les travaux précités auront permis d'affiner le diagnostic, je prendrai des initiatives afin de revoir en profondeur et de réformer la capacité mobilisable générale et les mécanismes de solidarité au sein de la police intégrée de manière à pouvoir garantir à l'avenir une capacité opérationnelle accrue et de qualité de nature à répondre aux défis et attentes futurs.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Jan Jambon

Vice-Premier Ministre
Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2016/1128/15

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be