

# La « triple hélice » :

## *Un outil de gestion de l'innovation au sein d'une police publique en réseau<sup>1</sup>*

---

Marleen Easton

(Gaps, UGent)

Afin de pouvoir répondre aux défis actuels de notre société, la Vision pour la police en 2025 fait le choix d'une « police en réseau ». Cette vision implique que nous poursuivions la réflexion sur la concrétisation et les implications qui découlent de cette notion de « police en réseau ». Dans cette contribution, nous articulons notre réflexion à cet égard en considérant les liens entre l'innovation, la technologie et la sécurité. Nous défendons l'idée selon laquelle la « triple hélice » peut être utilisée comme un outil dans l'approche des questions actuelles de sécurité, dans une perspective en réseau, en collaboration entre les autorités, les entreprises et les lieux de connaissance. Nous démontrons cette idée et soulignons les nouveaux défis qui y sont liés. La mise en œuvre d'une dynamique dite de « triple hélice » ne constitue en effet qu'un point de départ.

### **1. Le rôle de la police dans une société en réseaux**

Nous ne pouvons pas nier que notre époque se caractérise par la permanence du changement. Nous vivons actuellement dans une société dite postmoderne<sup>2</sup>, une société à risques<sup>3</sup> ou une société en réseaux<sup>4</sup>. Ce sont des changements importants au sein de notre économie, notre politique, notre écologie, notre technologie, notre démographie, notre culture, notre religion, nos valeurs et nos interactions sociales. C'est précisément la combinaison de formes économiques de globalisation

---

<sup>1</sup> Ce texte est une traduction légèrement remaniée de « Het managen van innovatie door een netwerkende publieke politie : de triple-helix als vehikel », in Paul PONSAERS, Willy BRUGGEMAN, Marleen EASTON et André LEMAITRE (éd.), *De toekomstpolitie. Triggers voor een veldragen debat*, Anvers, Maklu, 2015, p. 151-164. La traduction a été assurée par les services de la police fédérale, que nous remercions, puis revue par Jonas Champion.

<sup>2</sup> Ronald INGLEHART, *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, New Jersey, Princeton University Press, 1997.

<sup>3</sup> Anthony GIDDENS, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, Polity Press, 1997 ; Ulrich BECK, *World at Risk*, Cambridge, Polity Press, 2009.

<sup>4</sup> Manuel CASTELLS, *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture*, Chichester, Blackwell Publishing, 1996.

(interconnexion des marchés financiers mondiaux, élargissement du libre-échange, standardisation technologique et internationalisation) ; de globalisation culturelle (par le biais de films, de la mode et d'événements sportifs) et de changements sociaux de la configuration de notre vie (l'accroissement de l'espérance de vie, les changements dans les structures familiales, l'augmentation du taux de chômage et des flux migratoires...) qui rend unique la nature et le rythme des changements d'aujourd'hui<sup>5</sup>.

L'idée centrale développée dans *The Rise of the Network Society* de Castells (1996) repose sur le constat selon lequel l'arrivée à la fois de nouvelles technologies et du monde virtuel a un impact fondamental sur la structure de notre société. Cette dernière se caractérise de plus en plus en ce qu'on appelle des «flows». Il s'agit de flux de personnes, d'informations, de biens et d'argent. Dans ce cadre, il existe des plaques tournantes géographiques, également appelées «nœuds» («nodes»), où ces flux s'entrecroisent, comme les (aéro)ports, les gares et les centres commerciaux. Le constat des liens étroits entre ces flux à travers le monde implique une manière différente de voir celui-ci. Cette perspective concrétise, à sa façon, le concept plus abstrait de globalisation. L'enjeu est donc de pouvoir mettre au jour des modèles au sein de la diversité des flux qui caractérisent notre société actuelle.

Les changements de structures de notre société ont également un impact sur la nature des problèmes de sécurité auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés. Les phénomènes de sécurité s'internationalisent de plus en plus, tandis que leurs solutions ont souvent un fondement international. Ce qui se passe dans le monde a également de plus en plus souvent des implications au niveau local. Si des problèmes apparaissent entre les Turcs et les Kurdes, il n'est pas rare qu'ils soient ressentis dans les communes locales en Belgique<sup>6</sup>. Les attentats survenus récemment à Paris (janvier et novembre 2015) et à Bruxelles (mars 2016) représentent un exemple typique de la manière dont des problèmes internationaux (extrémisme et terrorisme en Syrie) génèrent une menace terroriste en Europe, ainsi que dans les communes locales belges. En d'autres termes, une globalisation des problèmes de sécurité apparaît.

Par conséquent, cette structure «transformée» de notre société nécessite également une autre approche des problèmes de sécurité, ainsi qu'une autre orientation de l'action des acteurs de sécurité. La sécurisation de plaques tournantes comme les aéroports, les gares, les centres commerciaux et les événements nécessite un engagement de moyens de plus en plus important. La sécurité au niveau d'un nœud géographique exige en outre une collaboration entre les acteurs de sécurité présents

<sup>5</sup> Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2011.

<sup>6</sup> Caroline LIEDENBAUM *et al.*, *De wijk achter de botsing. Een onderzoek naar wijken in Nederland en België met ernstige ordeverstoringen*, Anvers, Maklu, 2013 (Série Politiestudies, n° 7).

comme la police publique, la sécurité privée, la douane, les services d'inspection et également, de plus en plus, l'armée. Un autre type de gestion, également nommée « *nodal governance* », s'impose donc pour assurer leur sécurité. La « *nodal governance* » implique l'instauration de réseaux entre les différents acteurs de sécurité. Le choix posé pour l'avenir d'une police publique en réseau se place dans le sillage de cette évolution.

Le défi est de continuer à envisager la société, au sein de cette collaboration, comme une association de « flux », et d'aller au-delà du seul emplacement géographique de la plaque tournante en tant que telle (que ce soit un aéroport ou un centre commercial). Il faut réussir à agir sur les flux, en allant au-delà de la seule plaque tournante. C'est une dynamique bien plus difficile. Car générer un impact nécessite une collaboration internationale allant souvent au-delà des limites de la souveraineté. Très souvent, les acteurs de la sécurité semblent en outre mentalement « prisonniers » de la logique de leurs propres connaissances, capacités et moyens disponibles<sup>7</sup>. Bien que la sécurité intégrale<sup>8</sup> soit une logique politique qui essaie explicitement de s'opposer à ces limites, les pratiques des différentes organisations sont parfois loins de ces principes, et il faudra du temps et de la patience pour mettre en œuvre cette philosophie et pouvoir dépasser les frontières imaginaires et réelles<sup>9</sup>.

La crise (économique) actuelle qui dure depuis 2008 accentue davantage la complexité de l'environnement dans lequel la police publique opère. Castells utilise à ce propos la notion de *the Aftermath* et fait référence à un avant et un après crise économique de 2008<sup>10</sup>. Il y a maintenant une crise sociale apparue à la suite d'une transformation fondamentale de notre société. D'une part, les citoyens sont mis au défi d'être créatifs dans la façon de gérer ce nouveau contexte, d'autre part, les décideurs politiques et les managers (dirigeants) du secteur public doivent également faire face à ce défi. Il faut obtenir des résultats sensiblement meilleurs liés à des coûts considérablement plus faibles<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Marleen EASTON, Fien GILLEIR, « Nodal aspects of the surveillance of transit migration in Belgian harbours », in Gudrun VANDE WALLE, Nils ZURAWSKI, Evelien VAN DEN HERREWEGEN (éd.), *Crime, security and surveillance : effects for the surveillant and the surveilled*, La Haye, Boom, 2013, p. 87-103.

<sup>8</sup> En résumé, la sécurité intégrale est utilisée pour une approche *intégrale* de la sécurité (au travers des différents domaines politiques) et le travail *intégré* (harmonisé) des différents acteurs concernés.

<sup>9</sup> Arne DE BOECK *et al.*, « Optimizing Security Policies and Practices in the Port of Antwerp : Actors perceptions and recommendations », in *International Journal of Safety and Security Engineering*, vol. 4, n° 1, 2014, p. 1-16 ; Marc COOLS *et al.*, *Integrale veiligheid in de haven van Antwerpen*, Anvers, Maklu, 2013.

<sup>10</sup> [Consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <<http://www.aftermathproject.com>>.

<sup>11</sup> David ALBURY, « Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation », in *The Australian Journal of Public Administration*, t. 70, n° 3, 2011, p. 227-235.

Pour répondre à ces défis, la police connaît de grands changements et des innovations<sup>12</sup>. Les processus, les services et les méthodes utilisées ont été revus afin d'en optimiser le fonctionnement. L'utilisation de nouveaux médias sociaux comme *twitter* et *facebook*, la communication mobile et la nécessité de collaborer étroitement avec d'autres acteurs (de la sécurité) dans le domaine de la sécurité font aussi partie des défis actuels auxquels la police se retrouve confrontée.

Les mesures d'assainissement budgétaires continuent à générer une énorme pression sur la police publique. Au lieu de *faire plus avec moins*, des voix s'élèvent en outre pour *faire moins avec plus*. Engager plus de personnes sur moins de choses, mais avec plus d'impact. Cela signifie qu'un style de travail policier plus restreint (moins d'argent public disponible), plus intelligent (meilleure utilisation des moyens comme les personnes, les informations et la technologie) et plus strict (des interventions orientées vers ce qui peut faire la différence) est considéré comme une manière possible d'apporter une réponse au défi posé par la crise actuelle<sup>13</sup>. Cela ne signifie pas qu'il s'agit d'épargner de manière linéaire, mais bien de fixer des priorités. C'est là le défi d'une police en réseau que de rechercher, en collaboration avec d'autres partenaires, des solutions innovantes aux problèmes contemporains de la sécurité. Nous examinerons dans ce qui suit ce que la littérature (inter)nationale en matière de gestion de l'innovation au sein de la police peut nous apprendre dans ce domaine.

## 2. La gestion de l'innovation au sein d'une police orientée vers le public

La définition du terme « innovation » a subtilement changé depuis la fin des années 1960. Il ne s'agit plus d'introduire une nouvelle idée ou d'être créatif. Avant de pouvoir parler d'innovation, l'idée doit être utilisée et être efficace. Mulgan et Albury définissent l'innovation comme des « *new ideas that work* » et pour être plus précis, ils soulignent qu'une « *successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality* »<sup>14</sup>. Le changement de contenu de ce concept reflète la pression sociale qui règne

<sup>12</sup> Stephen MASTROFSKI, James WILLIS, « Police Organization Continuity and Change : Into the Twenty-first Century », in *Crime and Justice*, t. 39, n° 1, 2010, p. 55-144.

<sup>13</sup> Martin INNES, « Doing less with more : the "new" politics of policing », in *Public Policy Research*, t. 18, n° 2, 2011, p. 80.

<sup>14</sup> Geoff MULGAN, David ALBURY, *Innovation in the Public Sector. Paper Strategy Unit, Cabinet Office, London. Version 1.9*, Octobre 2003, [consulté le 15 février 2012], disponible sur Internet : <<http://www.cabinetoffice.gov.uk>>.

actuellement sur les organisations publiques et privées à travers le monde pour réussir à faire face aux transformations sociales<sup>15</sup>.

À dater des années 1980, cette évolution est mieux connue sous le nom de « *New Public Management* », c'est-à-dire l'application des principes de management du secteur privé dans la gestion d'organisations publiques. Les principes tels que l'orientation externe, le service, le partenariat, la débureaucratiation, le management des performances, la nécessité de rendre compte, l'efficacité et l'effectivité sont au cœur même de ce mouvement et ont été utilisés dans les réformes (inter)nationales du secteur public<sup>16</sup>. Il s'agit de principes que l'on retrouve également dans la philosophie de la fonction de police orientée vers la communauté, qui repose fortement sur des principes comme l'orientation externe, la responsabilité, l'*empowerment*, le partenariat et la résolution de problèmes.

Lorsque l'on regarde les organisations innovantes qui se veulent performantes dans le secteur public, le leadership représente une des caractéristiques principales.

These leaders, these senior managers and lead professionals are hungry, thirsty, exploring all the time the external environment. These are people who are both externally and frontline oriented in their approach to management. And they maintain a 'split screen narrative'; they are interested in innovation but not for its own sake, rather they are concerned about how to continue to improve their day-to-day operations and services and products while at the same time building innovative capacity to address present and future challenges<sup>17</sup>.

Une distinction, cruciale pour la gestion de l'innovation, doit d'ailleurs être faite entre le leadership et le management. En substance, le leadership représente l'inspiration, la motivation, le coaching et la mobilisation des individus et des groupes. Les dirigeants ont une vision sur la base de laquelle ils donnent une orientation pour l'avenir. Bien que des managers peuvent être des leaders, le processus de management concerne davantage l'apport de cohérence au sein de l'organisation, notamment en planifiant, en organisant, en budgétisant et en contrôlant les activités<sup>18</sup>. L'innovation est donc davantage liée aux capacités dirigeantes des managers, en termes de créativité et d'esprit d'entreprise, également appelées « leadership transformationnel »<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Brian S. CUMMING, « Innovation overview and future challenges », in *European Journal of Innovation Management*, t. 1, n° 1, 1998, p. 21-29.

<sup>16</sup> POLLITT, BOUCKAERT, *Public management reform...*

<sup>17</sup> ALBURY, « Creating the Conditions... », p. 230.

<sup>18</sup> Warren G. BENNIS, « Managing the dream : leadership in the 21<sup>th</sup> century », in William ROSENBACH, Robert TAYLOR (éd.), *Contemporary Issues in Leadership*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 247-260 ; Abraham ZALEZNIK, « Managers and Leaders : are they different ? », in *Harvard Business Review*, n° 55, 1977, p. 67-78.

<sup>19</sup> Bernard BASS, Bruce AVOLIO, « Developing transformational leadership : 1992 and beyond », in *Journal of European Industrial Training*, t. 14, n° 5, 1990, p. 21-27.

Malgré certains chevauchements possibles<sup>20</sup>, les *community policing*, *broken windows policing*, *problem-oriented policing*, *pulling levers policing*, *third-party policing*, *hot spots policing*, *Compstat*, *evidence-based policing*, *intelligence-led policing*, *telemetric policing*, *restorative policing* et le *zero tolerance policing* sont considérées comme les innovations les plus importantes au sein de la police américaine ces vingt dernières années<sup>21</sup>. La connotation « les plus importantes » renvoie à l'influence de ces innovations sur le large éventail de tâches policières d'une part et sur les pratiques et stratégies utilisées d'autre part. Dans le prolongement des attaques terroristes survenues à New York et Washington le 11 septembre 2001, le *terrorist-oriented public policing* peut être ajouté à cette liste<sup>22</sup>, tout comme le *technology-led policing* si nous tenons compte de la vitesse à laquelle la technologie a influencé le travail policier ces dix dernières années<sup>23</sup>.

Les connaissances sur l'innovation au sein de la police sont clairement moins développées que celles relatives à l'innovation dans d'autres types d'organisations. Actuellement, on ne sait pas vraiment quel est l'état de l'art de l'étude de ces innovations au sein de la police<sup>24</sup>. Il n'existe aucune quantification des changements/innovations implanté(e)s et on ne connaît pas les raisons pour lesquelles certains corps implémentent plus ou moins de changements ou d'innovations en leur sein. On ne comprend pas vraiment non plus pourquoi certains services de police sont plus ou moins novateurs. Un désaccord existe en outre quant au rôle qu'y jouent les facteurs environnementaux et les facteurs internes, liés au corps. De plus, il n'existe pas suffisamment d'études sur la diffusion des innovations au sein de la police et sur la manière dont cela se fait précisément au fil du temps<sup>25</sup>. De nombreuses discussions subsistent également quant au fait de savoir si les innovations susmentionnées sont liées à la culture et/ou à la structure de la police ; si elles sont complémentaires ou radicales ; stratégiques, administratives, techniques ou programmatrices ; orientées vers un seul service, un département ou vers l'ensemble de l'organisation policière.

<sup>20</sup> Richard DELGADO, « Law enforcement in subordinated communities : innovation and response », in *Michigan Law Review*, n° 106, 2008, p. 1193-1212 ; Michael S. SCOTT, « Progress in American Policing ? Reviewing the National Reviews », in *Law & Social Inquiry*, t. 34, n° 1, 2009, p. 171-185.

<sup>21</sup> *Ibid.* ; David WEISBURD, Anthony BRAGA (éd.), *Police Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>22</sup> MASTROFSKI, WILLIS, « Police Organization... », p. 117.

<sup>23</sup> Evelien DE PAUW *et al.* (éd.), « Technology-Led Policing », in *Cahiers Politiestudies*, n° 20, 2011.

<sup>24</sup> Marleen EASTON, « Managing Innovation in Public Policing », in Gerben BRUINSMA, David WEISBURD (éd.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York, Springer, 2013, p. 2980-2989.

<sup>25</sup> William R. KING, « Measuring police innovation: issues and measurement », in *International Journal of Police Strategies & Management*, t. 23, n° 3, 2000, p. 303-317.

Par ailleurs, les études portant sur la gestion des innovations au sein de la police ne sont devenues un sujet intéressant dans les pays anglo-saxons que ces dix dernières années<sup>26</sup>, et sont jusqu'à ce jour quasi inexistantes en Belgique. Lors du développement d'innovations, peu de chercheurs ont en effet étudié le processus de management qui y était lié<sup>27</sup>. Ceci a pour conséquence que peu de recherches ont été menées sur le processus d'innovation ou sur la manière dont celui-ci peut être facilité ou implémenté. De plus, il existe peu d'études comparatives systématiques sur l'efficacité des stratégies de changement organisationnel à la police et sur le rôle des dirigeants policiers dans ce processus<sup>28</sup>. Nous savons par contre que, dans un premier temps, quelques pionniers innovent, et qu'après un certain temps, la diffusion de ces innovations s'accroît au sein d'autres corps. Il semble également que les grands corps de police soient plus rapides à innover que les plus petits corps<sup>29</sup>.

Les travaux scientifiques sur les innovations au sein de la police n'ont donc généré aucune compréhension de la manière dont ces changements et innovations sont apparus, ont été conçus, quels processus sont facilités ou entravés par l'atteinte des objectifs et quels sont les résultats enregistrés<sup>30</sup>. Il n'existe pour ainsi dire aucune tradition dans ce domaine et des recherches fiables, permettant de comprendre le contexte, le contenu, les processus, le *leadership* et les résultats lors de l'instauration d'innovations au sein de la police publique, font défaut. On intègre également peu la manière dont ces innovations fonctionnent au niveau tactique<sup>31</sup> ou la manière dont elles auraient dû fonctionner, mais ont finalement échoué. La recherche fournit en d'autres termes peu de cas qui permettent de savoir « ce qui fonctionne », « ce qui ne fonctionne pas » et pourquoi. La recherche dans ce domaine est donc peu valable et peu crédible d'un point de vue scientifique, une critique formulée par les tenants du courant d'*evidence-based policing*<sup>32</sup>. En d'autres termes, il existe ici un fossé entre la recherche, la politique et la pratique en matière d'innovations.

<sup>26</sup> Jérôme H. SKOLNICK, David H. BAYLEY, *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, New York, Free Press, 1986 ; Alexander WEISS, « The communication of innovation in American policing », in *International Journal of Police Strategies & Management*, t. 20, n° 2, 1997, p. 292-310.

<sup>27</sup> WEISBURD, BRAGA (éd.), *Police Innovation...*, p. 11.

<sup>28</sup> Wesley SKOGAN, Kathleen FRYDL (éd.), *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence Committee to Review Research on Police Policy and Practices*, Washington, D.C., National Research Council, 2004, p. 9, [consulté le 15 février 2012], disponible sur Internet : <<http://www.nap.edu>>.

<sup>29</sup> Eric H. MONKKONEN, *Police in Urban America: 1860-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 ; WEISS, « The communication of innovation... »

<sup>30</sup> Ray PAWSON, « Evidence and Policy and Naming and Shaming », in *Policy Studies*, t. 23, n° 3, 2002, p. 211-230.

<sup>31</sup> Il existe une exception à cela en matière de résolution de problèmes, pour un aperçu systématique voir le lien suivant, [consulté le 14 mai 2017], <<http://www.popcenter.org>>.

<sup>32</sup> Lawrence W. SHERMAN *et al.*, *Preventing crime: What works, What doesn't, What's*

Il est par conséquent étonnant de constater que les innovations précitées (*community policing, broken windows policing, problem-oriented policing, pulling levers policing, third-party policing, hot spots policing, Compstat, evidence-based policing, intelligence-led policing, telemetric policing, restorative policing, zero tolerance policing, terrorist-oriented public policing and technology-led policing*) ont été diffusées et appliquées dans l'ensemble du monde (occidental)<sup>33</sup>. Par ailleurs, l'importante diversité d'innovations au sein de la police et l'incertitude qui règne quant à l'impact de la plupart d'entre-elles sur les performances de la police<sup>34</sup> génèrent un fossé entre les « *believers* » et les « *non-believers* »<sup>35</sup>. Ce fossé est présent partout dans le monde, à la fois entre et parmi les scientifiques ou les spécialistes. C'est ce que reflète un débat animé dans la littérature dont Weisburd et Braga présentent un échantillon représentatif.

Savoir si les innovations restent dans le domaine de la rhétorique ou entrent dans le domaine de la réalité reste sans réponse. Sur base des recherches empiriques disponibles, savoir si les innovations fonctionnent reste également souvent sans réponse. Le fossé entre les « *believers* » et les « *non-believers* » est encore renforcé par le constat que la nature complexe du travail policier, en particulier le lien entre l'*output* et l'effet, rend difficile la recherche en tant que telle. C'est d'ailleurs la principale raison pour laquelle ledit modèle standard domine encore le travail au sein de la plupart des services de police<sup>36</sup>. Nous sommes enclins à choisir des pratiques et des modèles policiers traditionnels au détriment d'approches innovantes en raison du manque de preuves.

Au sein de la police également, il n'existe aucune méthodologie pour développer l'apprentissage à partir des réussites et des échecs des autres. C'est davantage une tradition orale qui règne. Des managers policiers réussissent, exercent une autorité dans un domaine particulier, mais disparaissent rapidement sans que leur connaissance et expérience ne soient partagées avec la future génération de dirigeants policiers. De cette manière, les anciennes routines, pratiques et même mythes subsistent, rendant les managers policiers aveugles dans la gestion de l'innovation. Cette situation incite à copier les innovations considérées comme incontestables d'un

---

*promising*, 1997, [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <http://www.ncjrs.org/works>.

<sup>33</sup> Michael BROGDEN, Preeti NIJHAR, *Community Policing : National and International Models and Approaches*, Cullompton, Willan Publishing, 2005.

<sup>34</sup> WEISBURD, BRAGA (éd.), *Police Innovation...*, p. 339.

<sup>35</sup> Stephen MASTROFSKI, Jack GREENE, *Community Policing : Rhetoric or reality ?*, New York, Praeger, 1988 ; Jack GREENE, « Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement, Implementing Community-Based Policing », in Jean-Paul BRODEUR (éd.), *How to Recognize Good Policing : Problems and Issues*, Thousand Oaks, Sage, 1998, p. 141-160.

<sup>36</sup> SKOGAN, FRYDL (éd.), *Fairness and Effectiveness in Policing...*

point de vue (inter)national, mais qui ne correspondent pas aux besoins propres du corps de police ou aux besoins des communautés locales que l'on sert. Autrement dit, copier aveuglément des pratiques peut entraîner des dommages en termes de légitimité et d'efficacité. Ce qui fonctionne dans un grand corps ne peut, par exemple, pas être appliqué tel quel dans un corps de police moins important. De plus, la question de savoir comment une pratique peut concrètement être transposée d'un contexte policier vers des contextes policiers différents, n'a été que peu envisagée par la recherche<sup>37</sup>.

Par conséquent, deux types d'investissements s'imposent pour l'avenir en matière d'innovation<sup>38</sup>. Le premier est le développement de pratiques policières innovantes *evidence-based*, en tenant compte du processus d'implémentation ainsi que des facteurs influençant la réussite et l'échec d'innovations au sein de la police. Le second investissement nécessaire revient à enseigner aux dirigeants policiers actuels et futurs la connaissance et les aptitudes requises à la gestion des processus d'innovation. Ces deux investissements sont nécessaires pour permettre aux actuels et futurs dirigeants policiers de traduire les transformations sociales susmentionnées en innovations dans le fonctionnement d'une police en réseau. Ces deux investissements doivent se déployer en collaboration avec d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité. Dans ce qui suit, nous analyserons pour ce faire la « triple hélice » en tant qu'outil.

### 3. La triple hélice en tant qu'outil

With our back against the wall, we have to innovate our way out of this crisis<sup>39</sup>.

Les défis précités ne figurent pas seulement au tableau de la police publique. La crise économique tout comme la technologisation et la virtualisation accrues de notre société font en effet pression sur d'autres domaines stratégiques tels que

<sup>37</sup> MASTROFSKI, WILLIS, « Police Organization... », p. 57.

<sup>38</sup> Résultat d'un forum de discussion, [consulté le 14 mai 2017], regroupant des participants de l'*Australian Research Council Centre of Excellence in Policing & Security* (<<http://www.ceps.edu.au>>), du *Scottish Institute for Policing Research* (<<http://www.sipr.ac.uk>>), de la *The British Police Foundation* (<<http://www.police-foundation.org.uk>>), de la *Stichting Maatschappij en Veiligheid* (<<http://www.maatschappijveiligheid.nl>>) et du *Centre for Policing and Security* (<<http://www.policingandsecurity.be>>). Voir aussi Marleen EASTON, Lieselot BISSCHOP, « Comparative perspectives on the policing-science nexus », in Paul PONSAERS, Lodewijk Gunther MOOR (éd.), *De Deinzer Scheepsalmanak. Rapport de la conférence « Tides and currents in police theories » les 12 et 13 décembre 2012 à Deinze*, La Haye-Gand, Centrum voor Politicestudies/Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2013, p. 70-87.

<sup>39</sup> Birgitte ANDERSEN, Will HUTTON, *Raising the potential of the Triple Helix: co-innovation to drive the world forward*, 2013, p. 3, [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <<http://www.biginnovationcentre.com/Publications/39/Raising-the-potential-of-the-Triple-Helix>>.

l'enseignement, le logement, les soins de santé, la planification du territoire et le travail. Dans ces domaines stratégiques également, les gens sont confrontés au défi de « faire plus avec moins ». La *Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid* (VVBB) demande à ce que soit mené un « meilleur » débat sur la question de savoir comment « économiser et réformer » les autorités. Le Président De Rynck<sup>40</sup> souligne qu'une économie forte, efficace et innovante et un secteur public fort, efficace et innovant sont des réalités jumelles, et que notre démocratie et notre économie sont fondées sur ce lien. Il s'agit d'un appel en faveur de relations dites intelligentes qui se trouvent dans le contrôle et la régulation des marchés ; une dynamique de décentralisation et un rôle pour une autorité centrale ; le marchand et le non-marchand, tout comme dans le rôle des autorités et les initiatives citoyennes. Ce n'est plus une histoire de « ou », mais bien une histoire de « et-et », marquée avec une recherche de combinaisons réussies et de différenciation optimale.

Notre thèse est de dire que la « triple hélice » est un outil sur la base duquel cette recherche peut se concrétiser. Au centre de la « triple hélice » réside la question de savoir comment peut être construit un état entreprenant au sein duquel des centres de connaissance, des entreprises et des autorités innovent ensemble afin de relever les défis économiques actuels dans différents domaines politiques.

Recent decades have seen a shift from innovation sources confined to a single institutional sphere, whether new product development in industry, policy making in government or the creation and dissemination of knowledge in academia, to the interaction among these three institutional spheres as the source of new and innovative organizational designs and social interactions<sup>41</sup>.

Cette interaction que l'on appelle une collaboration « triple hélice » s'inscrit dans l'évolution du gouvernement vers la gouvernance.

Governance is a new mode of governing that is distinct from the hierarchical model, a more co-operative mode where state and non-state actors participate in mixed public/private networks<sup>42</sup>.

Le talon d'Achille d'une dynamique de « triple hélice » n'est rien de plus que la manière dont les acteurs se représentent effectivement la réalité du réseau et la

<sup>40</sup> *Besparen en hervormen van de overheid. Een beter debat waard*. Point de vue de la *Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid*, [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <<http://www.vvbb.be>>.

<sup>41</sup> Henry ETZKOWITZ, Marna RANGA, « Triple Helix systems : an analytical framework for innovation policy and practice in the Knowledge Society », in *Industry & Higher Education*, vol. 27, n° 3, 2013, p. 239.

<sup>42</sup> Meis VAN DRUNEN, *Samen werken aan succes ? De praktische werking van de Triple Helix binnen Brainport*, Rotterdam, 2007 (Mémoire de master, Universiteit Rotterdam, inédit), [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <<http://thesis.eur.nl/pub/4398/>>.

manière dont ils s'échangent mutuellement les connaissances. En d'autres termes, la collaboration « triple hélice » est un levier permettant d'approcher ce que l'on appelle le paradoxe de l'innovation. Ce paradoxe fait référence au fait que les activités de recherche au sein des centres de connaissance ne correspondent pas aux besoins en matière d'innovation dans le secteur privé<sup>43</sup>. Un paradoxe qui s'applique également au secteur public.

Une condition *sine qua non* pour garantir le principe de la « triple hélice » est le paradigme de l'innovation ouverte :

By open innovation we mean close collaboration by all stakeholders [businesses, citizens, universities, financial institutions and other intermediate organizations] in addressing a business and social opportunity or challenge. Engaging with each other through multiple channels and pooling their internal resources; including knowledge, finance, people, markets and data. [...] It is about co-innovating and co-creating<sup>44</sup>.

Selon Chesbrough<sup>45</sup>, « l'innovation ouverte » peut être considérée comme un nouveau paradigme parce qu'on y utilise la connaissance externe ; qu'une innovation réussie est considérée autrement (pas uniquement en rapport à la propre organisation) ; que la connaissance et la technologie sortantes sont reconnues ; qu'on y suppose que la connaissance utilisable est disponible ; parce qu'une autre vision de la propriété intellectuelle s'y développe et parce que l'apparition d'organisations intermédiaires et d'autres instruments de mesure sont développés afin de suivre l'innovation dans une organisation.

L'innovation ouverte concerne donc le partage de connaissances (= pouvoir) en collaboration et en interaction avec d'autres. Un tel mode d'organisation intermédiaire tend vers l'interaction ouverte entre des disciplines, des secteurs, des organisations et des professions. On va pour ainsi dire consciemment au-delà des « frontières ». Un processus est lancé, qui se veut d'une part, orienté de manière pratique, et d'autre part ancré de manière scientifique, où l'organisation intermédiaire agit comme catalyseur. On travaille ainsi à ce qui s'appelle *l'evidence-based co-created public policy*. Les

<sup>43</sup> SERV, *Advies: samenwerking tussen kenniscentra en bedrijven bij technologische innovaties*, [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <[http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_ADV\\_20111116\\_Samenwerking\\_kenniscentra\\_bedrijven.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20111116_Samenwerking_kenniscentra_bedrijven.pdf)> ; *Accord gouvernemental du Gouvernement flamand 2014-2019*, 2014, [consulté le 14 mai 2017], disponible sur Internet : <<http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/vlaamse-regering/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>>.

<sup>44</sup> ANDERSEN, HUTTON, *Raising the potential...*, p. 4.

<sup>45</sup> Henry CHESBROUGH, *Open Innovation : Researching a New Paradigm*. Oxford, Oxford University Press, 2006. Chesbrough est *executive director* au *Center for Open Innovation, Walter A. Haas School of Business*, Université de Californie, Berkeley, USA.

conditions nécessaires à ce développement sont l'engagement actif des parties prenantes et partenaires concernés, la mise en œuvre de moyens (personnel, argent, matériel et infrastructure) ainsi que des collaborateurs qualifiés qui peuvent concrétiser ce travail en réseau depuis l'organisation intermédiaire<sup>46</sup>.

Des exemples d'un fonctionnement en « tripe hélice » dans le domaine de l'innovation et de la sécurité se multiplient à l'étranger. Aux Pays-Bas par exemple, on retrouve principalement *The Hague Security Delta* qui se nomme lui-même, depuis 2010, le plus grand *security cluster* d'Europe. En son sein, autorités et entreprises collaborent avec les centres de connaissance dans l'approche de défis comme l'innovation et la technologie dans le domaine de la sécurité. Depuis 2012, le *Dutch Institute for Technology, Safety and Security*<sup>47</sup> s'oriente aussi de manière explicite vers l'innovation technologique et l'innovation sociale dans le domaine de la sécurité par une approche en « triple hélice ». En Afrique du Sud également, au *Safety Lab*<sup>48</sup>, on réunit des acteurs publics et privés avec des centres de connaissance en vue de la création d'une meilleure sécurité pour les citoyens.

De nombreuses initiatives apparaissent également en Belgique en matière d'innovation et de technologie dans le domaine de la sécurité. Dans différents corps de la police locale, on expérimente depuis une dizaine d'années les médias sociaux, les caméras, les *data-analytics*, les *bodycams* et les drones. On doit constater que ces initiatives innovantes, souvent très utiles, sont largement diffusées et fragmentées, leur impact restant ainsi souvent limité aux corps qui les expérimentent. En outre, il s'agit souvent de collaboration entre des acteurs publics, de collaboration entre des acteurs publics et privés ou de collaboration entre le secteur public et des centres de connaissance, ou entre le secteur privé et des centres de connaissance. Ces partenaires se mettent relativement rarement ensemble autour de la table pour envisager l'innovation, et il est donc rare de pouvoir parler d'une approche « triple hélice ». Les perceptions mutuelles entre acteurs, qui s'opposent à la recherche d'associations porteuses de succès et de différenciation optimale, en sont les principales raisons.

Le défi face auquel se retrouvera à l'avenir une police publique belge en réseau dans le domaine de l'innovation et de la sécurité est donc clair. Comme mentionné dans la « Vision police 2025 », une police en réseau est fortement axée sur le groupe, mais moins réglementée (vis-à-vis de la police bureaucratique), ce qui lui permet d'interagir plus facilement avec d'autres acteurs comme les entreprises et les centres de connaissance. La technologie et l'innovation sociale développées par ces partenaires peuvent ainsi être utilisées. Les nouvelles technologies et l'innovation sociale sont développées par une police en réseau et utilisées pour et avec la(les)

<sup>46</sup> [Consulté le 16 mai 2017], <<http://www.biginnovationcentre.com>>.

<sup>47</sup> [Consulté le 16 mai 2017], <<http://www.ditss.nl>>.

<sup>48</sup> [Consulté le 16 mai 2017], <<http://www.safetylab.co.za>>.

communauté(s) au sein de laquelle (desquelles) la police est active. Ainsi, ce processus s'ancre dans un contexte démocratique et participatif. Le groupe porteur de la « Vision police 2025 » indique par ailleurs qu'il est particulièrement important pour la police de faire une distinction entre l'essai opérationnel de l'innovation et la décision quant à l'opportunité d'implémenter ou non l'innovation. Il s'agit de deux parties essentielles et intégrées qui doivent être organisées de manière démocratique<sup>49</sup>. Autrement dit, une organisation intermédiaire pouvant stimuler davantage la pensée « triple hélice » face à l'innovation dans le domaine de la sécurité a toute sa place en Belgique.

#### 4. Conclusion

Si nous nous basons sur l'étude de la littérature susmentionnée, nous aboutissons à deux constats cruciaux.

Le premier constat est celui selon lequel les innovations au sein de la police restent souvent et très longtemps « prisonnières » de concepts et d'idées. Réussir à traduire des innovations en pratiques qui peuvent être implémentées de manière effective et qui impliquent un changement réel dans le fonctionnement de la police prend du temps.

Le second constat est qu'il existe peu de consensus, dans la littérature scientifique (inter)nationale, sur la gestion de l'innovation au sein de la police. L'innovation au sein de la police est conceptualisée et étudiée de différentes manières, raison pour laquelle nous ne disposons pas de résultats probants. Les managers policiers ont donc difficile à trouver un fil conducteur pour faire face aux innovations et la discussion à ce sujet n'est d'aucune manière étayée. Le besoin qui se fait sentir de mener davantage d'études en la matière est une condition nécessaire, mais en soi insuffisante que pour pouvoir avancer dans ce domaine. Collaborer en la matière représente un défi pour les académiques, les autorités et les entreprises.

---

<sup>49</sup> *Une police en réseau. Une vision de la police en 2025*, rapport de la police fédérale, [consulté le 1<sup>er</sup> juin 2017], disponible sur Internet : <<http://www.polsupport.be/FILE/DGS/DSI/police2025f.pdf>>.

Nous avons démontré dans cette contribution que la « triple hélice » pouvait être un outil dans l'approche de ce défi à l'avenir. La collaboration entre les autorités, les entreprises et les centres de connaissance sera une manière de *booster*, dans le futur, le processus d'innovation au sein d'une police (publique) en réseau. Instaurer une organisation intermédiaire<sup>50</sup> concrétisant cette triple hélice est déjà une manière de lancer cette dynamique.

---

<sup>50</sup> Comme l'*Innovatiecentrum voor Veiligheid*, ASBL Innos, récemment créé, voir notamment le lien suivant, [consulté le 16 mai 2017], <<http://www.innos-center.be>>. Pour un aperçu récent de son activité, Marleen EASTON, Arne DORMAELS, « Het Innovatiecentrum voor Veiligheid (vzw INNOS) bestaat twee jaar : enkele reflecties », in Marleen EASTON, Arne DORMAELS, Evelien DE PAUW (éd.), *Innovatie, veiligheid en technologie. Partnerschap als katalysator ?*, in *Orde van de Dag*, numéro spécial, n° 75, 2016, p. 32.