

Benchmarking et sécurité à Rio de Janeiro



Bruno CARDOSO¹

Professeur de Sociologie – Université Fédérale de Rio de Janeiro, Brésil.

TITLE

Quantifying efficiency: benchmarking and safety in Rio de Janeiro

RÉSUMÉ

À partir de l'analyse de deux modèles de centres de commande et de contrôle adoptés à Rio de Janeiro au cours de la dernière décennie, cet article examine les implications des différentes inscriptions produites et les formes de quantification correspondantes dans le fonctionnement quotidien de la sécurité publique dans la deuxième ville du Brésil. La production constante d'inscriptions quantifiables conduit, dans ce cas, au développement d'une logique interne de mesure de l'efficacité selon des techniques de *benchmarking*, qui s'éloigne des objectifs principaux de la sécurité publique ou renforce quelques-uns de ses problèmes plus importants.

Mots-clés : sécurité, ordre public, police, technologie, commandement et contrôle.

ABSTRACT

Based on the analysis of two models of command and control centers adopted in Rio de Janeiro over the last decade, this article examines the implications of the different inscriptions produced and the corresponding forms of quantification in the daily functioning of public security at Brazil's second largest city. The constant production of quantifiable entries leads, in this case, to the development of an internal logic of efficiency measurement according to benchmarking techniques, which moves away from the main objectives of public security or reinforces some of its bigger problems.

Keywords : security, public order, police, technology, command and control.

1. Introduction

De 2006 à 2016, deux modèles différents de systèmes de commandement et de contrôle à Rio de Janeiro ont été étudiés, gérés par le Bureau de la sécurité de l'État (SESEG) et exploités principalement par la police militaire². Au cours de cette période, ces modèles ont connu des transformations, dont certaines sont associées à des formes spécifiques de quantification des activités professionnelles et du service rendu à la population et à leurs associations avec des techniques de *benchmarking*³. Le cas présenté ici est lié à un vaste changement des dispositifs de planification de l'espace urbain, ainsi qu'à la formation et à la mise en œuvre d'une rationalité néolibérale⁴ qui affecte non seulement la gestion de la sécurité dans l'espace public, mais aussi les pratiques des personnels travaillant dans ce système de commandement et de contrôle.

Chaque modèle étudié a généré différentes formes d'inscription⁵, chacune avec des possibilités très inégales de quantification, qui ont été utilisées dans des stratégies pour justifier les investissements réalisés ou comme preuve de l'efficacité du système ou de ses opérateurs.

1. brunovcardoso@hotmail.com

2. L'auteur a mené, sur une période de dix ans, un travail ethnographique d'observation et plusieurs entretiens avec des opérateurs et des gestionnaires des systèmes.

3. A propos du *benchmarking*, voir Bruno et Didier (2013).

4. Voir à ce sujet Garland (2001), Foucault (2004) et Dardot et Laval (2009).

5. Le terme « inscription » (ainsi que le verbe « inscrire ») est repris de Latour et Woolgar (1988), et met l'accent sur le fait que tout acte de quantification n'est pas réel et ne peut donc être sociologiquement saisi que dans la mesure où il est inscrit sur quelque support matériel. Les inscriptions sont la traduction (Callon, 1986) de différentes choses et d'événements en chiffres, diagrammes, textes ou images censés être directement liés à ce qui est traduit. Sa production a lieu à partir de technologies d'inscription, dans des dispositifs d'inscription. Les dispositifs d'inscription et les inscriptions rendent les événements mobiles et durables, de sorte qu'ils peuvent être stockés, transportés et copiés.

Les différentes formes d'inscription et leurs possibilités de quantification impliquent aussi différents objectifs dans les pratiques professionnelles quotidiennes, produisant des effets qui ne conduisent pas nécessairement à une diminution de la criminalité ou de la violence – la principale raison d'être de toute politique de sécurité.

Une des questions centrales de la gestion publique est l'évaluation des politiques et des instruments élaborés pour atteindre les objectifs souhaités. Le résultat de cette évaluation s'avère souvent décisif pour la continuité, l'amplification, la reformulation ou l'interruption de ces politiques ou des activités des agences et agents responsables. L'évaluation implique, entre autres, la fixation d'objectifs mesurables et la comparaison des résultats, des évolutions et des impacts, nécessitant des moyens de les mesurer ou de les représenter. Lorsque ces inscriptions conduisent à la production de quantifications, ces dernières deviennent comparables, durables et traitables. Les possibilités qui suivent ont des implications importantes pour le fonctionnement pratique de l'État et ses appareils de gouvernement.

2. Comment inscrire l'efficace ?

Le premier modèle de commandement et de contrôle de Rio de Janeiro (désigné par M1⁶) a fonctionné entre 2006 et 2013, et était centré sur la vidéosurveillance. Dans les salles de contrôle, où se déroulait un travail minutieux de vidéosurveillance, arrivaient des appels d'urgence, déjà triés par les opérateurs du centre d'appel d'urgence de la police militaire⁷. Chaque appel conduisait à l'envoi soit d'agents, soit de véhicules de police sur les lieux de l'incident. Idéalement, le travail de « traitement des appels et alertes »⁸ devait fonctionner de manière coordonnée avec la vidéosurveillance, en fournissant des informations pour les opérateurs des caméras et en obtenant des informations auprès des opérateurs, pour envoyer des policiers afin d'intervenir dans des situations de risque présumé ou interpeller des criminels ou des suspects. Le « traitement des appels et alertes » était réalisé de façon très artisanale et ne comportait qu'un téléphone, un appareil de radio et des cartes de la région.

Les images captées par les caméras de surveillance constituaient l'inscription principale de ce premier modèle et les équipes d'opérateurs de caméra étaient chargées régulièrement d'obtenir des « images de flagrant délit ». L'absence de statistiques antérieures précises et géolocalisées empêchait de mesurer l'impact initial de la vidéosurveillance sur les taux de criminalité et de violence. Comme les caméras ne couvraient que quelques points dans chaque région, le système risquait de créer ce qu'on appelle des « îlots de sécurité », plutôt que de créer une « ville plus sécurisée », avec la migration de la criminalité dans des zones dépourvues de caméras de surveillance.

La dynamique de travail des opérateurs a été affectée par la demande constante d'images qui pouvaient justifier l'investissement dans le système et indiquer l'efficacité de leur travail. Cette demande adressée aux personnels de produire toujours plus d'« images de flagrant délit » et leur quantification par région, s'explique par le fait qu'il n'existait aucun moyen de déterminer quel opérateur avait saisi le « flagrant délit » dans le système d'inscription du modèle M1. Ceci rendait impossible l'individualisation des performances. De sorte que les autorités motivaient leurs troupes en groupe, collectivement. Le résultat était que c'était notamment par le biais de soupçons fondés sur des stéréotypes et/ou sur des activités suspectes – soupçons qui reposaient presque toujours sur une vigilance accrue à l'égard de catégories stigmatisées – que les opérateurs essayaient de produire de plus en plus d'images de « flagrant délit ».

6. À propos du M1, voir Cardoso (2014).

7. Au Brésil, la police militaire est chargée du maintien de l'ordre public, raison pour laquelle c'est à elle de recevoir les appels d'urgence de la part des citoyens.

8. L'alerte est la phase entre l'appel au centre opérationnel et l'envoi d'un véhicule. L'engagement désigne ensuite le départ du véhicule et la phase de transport sur le lieu. Enfin, la dernière phase correspond à l'arrivée sur les lieux et le traitement de l'urgence proprement dite. Le tout forme l'intervention.

La circulation de ces « flagrants délits » dans les programmes télévisés et dans les présentations du système servaient à justifier son importance par l'effet démonstratif des images, ce qui leur donne une valeur qualitative très différente, puisqu'elles sont irréductibles à la quantification. Dans ce modèle, outre une possibilité médiocre de quantification – on ne peut que dénombrer les images de « flagrant délit » –, l'impossibilité d'individualiser les travailleurs constitue un obstacle important à l'application des techniques de benchmarking qui marqueront le deuxième modèle de commandement et contrôle (désigné par M2), lequel est adossé à une stratégie de justification tout à fait différente.

Lancé en mai 2013, le modèle M2⁹ a été conçu comme un prolongement et une sophistication du modèle précédent. À cette fin, un nouveau bâtiment a été construit dans la région centrale de la ville, occupé par des agents de plusieurs institutions publiques et de certaines entreprises privées opérant dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le Centre Intégré de Commandement et de Contrôle (CICC) a pour objectif le renforcement de l'intégration des différentes institutions et agences et leur coordination afin de rendre plus efficaces les actions de sécurité, la gouvernance des populations et la gestion de l'espace public. Le discours sur l'efficacité fondé sur les concepts du New Public Management (NPM)¹⁰, consistant à penser l'administration publique à partir des concepts et objectifs de la gestion d'entreprise, est complété par une vision déterministe de la technologie jugée suffisante pour moderniser la police par la production de certaines logiques de fonctionnement et de comportement, procédant à un « changement de paradigme »¹¹. Comme nous le verrons, les possibilités de quantification offertes par le nouveau modèle sont essentielles aux objectifs recherchés par les gestionnaires de ce système.

Dans le deuxième des quatre étages du CICC sont réunis le centre d'appel d'urgence de la police militaire (« 190 »), le « traitement d'appels et alertes » et la vidéosurveillance de la police militaire. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé dans le modèle M1, la vidéosurveillance est ici négligée et le service « traitement d'appels et alertes » acquiert une visibilité et une importance accrues dans le fonctionnement et la justification du système. Dans ce service, nous pouvons clairement voir les effets du benchmarking. En enregistrant les activités des « opérateurs » à l'aide des dispositifs d'inscription contenus dans le logiciel TIDE (Téléservice intégré de demandes d'urgence) qui gère les appels reçus par le « 190 » et distribués aux policiers répartis dans les différentes zones de la ville, des quantifications temporelles sont ensuite utilisées pour établir les objectifs à poursuivre au nom de l'efficacité. La pression exercée par les supérieurs pour réduire le « temps d'intervention » (nous entendons ici la durée de l'alerte, celle qui sépare la réception de l'appel et l'engagement des véhicules), en plus de la définition d'objectifs fondés sur des critères d'efficacité transposés de l'administration d'entreprise, sert à justifier le fonctionnement même du CICC, malgré son coût important dans un contexte « post-olympique » de crise économique et de déficits budgétaires locaux¹².

3. Quantifier l'urgence¹³

Grâce au TIDE, plusieurs inscriptions sont produites et centralisées, en alimentant la base de données du CICC lui-même. Il s'agit ici d'expliquer en quoi ces inscriptions sont de types variés et ne sont pas toutes quantifiables. Elles peuvent concerner la classification des événements, leur répartition par zone, des informations sur les suspects ou les individus faisant l'objet de dénonciation, etc. Il convient ensuite de décrire la production des données quantifiant le

9. Pour une description du fonctionnement du M2, voir Cardoso et Hirata (2017).

10. Voir Hood (1995).

11. L'idée d'un changement de paradigme lié au début du fonctionnement du CICC est apparue plusieurs fois au long de la recherche, soit dans les entretiens privés ou lors des allocutions pour la presse des gestionnaires de la sécurité à Rio de Janeiro.

12. Après les Jeux Olympiques de 2016, l'État fédéral de Rio a connu une grave crise budgétaire (le déficit est passé de 4,3 milliards de réaux en 2015 à 17,4 milliards en 2018). Le chômage a augmenté de 147%, de 2014 à 2017 (source : IBGE - <https://www.ibge.gov.br/>).

13. Nicolas Belorgey (2011) décrit un cas similaire concernant l'urgence dans le service de santé publique en France.

« temps d'intervention », et comment celles-ci sont transformées en indicateurs d'efficacité ou en objectifs à atteindre.

Dès que les appels arrivent au CICC, le « temps d'intervention » commence à être quantifié en tant que principal indicateur mesurant l'efficacité du système et de ses agents. Lorsque les appels sont introduits dans le logiciel, ils deviennent des « occurrences » et ne sont plus de la responsabilité des employés du centre d'appel (« 190 »), qui finissent ainsi leur participation à la production d'un « temps d'intervention », en ayant également produit une quantification de leur propre « temps de réponse », laquelle sera utilisée pour gérer leur propre travail. Par ailleurs, il est souvent nécessaire de transférer l'appel téléphonique à l'un des opérateurs qui, en tant qu'agent de police, est plus à même de saisir les informations utiles et de poser les questions pertinentes. Cet agent devient alors responsable du service et doit envoyer une voiture sur le lieu de la demande dans les plus brefs délais ou résoudre le problème à distance. La principale fonction des opérateurs est ainsi de faire ce routage et d'établir le lien entre les policiers sur le terrain et le citoyen qui a appelé le numéro d'urgence « 190 ». Toutes les données, y compris le déplacement et le temps passé à chaque étape, sont stockées dans l'historique du logiciel, ce qui permet les requêtes ultérieures et compose des bases de données statistiques susceptibles d'être utilisées pour améliorer les politiques et les décisions de sécurité.

Pour organiser le flux d'événements afin d'optimiser le travail des opérateurs, deux stratégies principales sont utilisées. La première est la distribution spatiale des opérateurs. Chaque policier occupe une chaise devant deux écrans d'ordinateur, faisant référence à une ou deux régions de la ville, ce qui lui permet de se concentrer davantage sur chaque demande. La deuxième stratégie est rendue possible par le TIDE, qui permet de visualiser sur une carte de la région les informations reçues par téléphone et insérées dans le système par les préposés du « 190 ». La carte est en effet l'interface du logiciel à laquelle les opérateurs ont accès. Au moyen de drapeaux colorés (verts ou rouges) indiquant les lieux où des événements sont signalés ou en attente de prise en charge, ainsi que d'icônes indiquant le positionnement de chaque véhicule de police disponible dans ce bataillon, cette interface offre des éléments visuels apparemment intuitifs pour les opérateurs et facilite ainsi la compréhension du fonctionnement pour l'observateur.

En associant une voiture disponible à un événement, au moyen de deux ou trois clics de souris, les opérateurs complètent la mesure du « temps d'intervention » (c'est-à-dire, répétons-le, le temps écoulé entre la réception de l'appel et l'engagement du véhicule), lequel dépend donc de la disponibilité des voitures. Dans certains quartiers, que ce soit en raison d'activités policières intenses ou de la répartition inégale des ressources de sécurité dans la ville, la tactique consistant à résoudre le problème à distance par l'agent de police affecté à l'incident était plus fréquemment utilisée pour réduire le temps de réponse. Le travail était contraint par des objectifs. Les exigences en matière de réduction constante du temps moyen faisaient partie de la routine opérationnelle du service d'intervention depuis le début du fonctionnement du CICC. Par exemple, on a pu observer sur le terrain une situation dans laquelle, face à l'indisponibilité de véhicules libres dans un quartier très violent de la ville, l'opérateur recommandait à une femme menacée par son compagnon de « lui parler et d'essayer de le calmer ». Autrement dit, sa réponse revenait à lui demander : « avez-vous vraiment besoin de la police pour résoudre ça ? ». Dans les autres quartiers de la ville, où les véhicules sont plus disponibles, les cas de violence domestique sont traités de manière tout à fait différente par les opérateurs, ce qui produit et renforce les asymétries et inégalités dans la gestion de la sécurité en milieu urbain. Grâce au contrôle effectué et au système de mots de passe permettant de faire fonctionner le TIDE, l'identification de chaque opérateur permet de calculer leur « temps moyen d'intervention », de les comparer et de les mettre en concurrence selon le principe de *benchmarking*¹⁴.

14. Sur la production constante d'informations sur les travailleurs dans un « computer-mediated work », voir Zuboff (1988).

Au cours de la période d'enquête, il y a eu une réduction significative du « temps moyen d'intervention » en raison de la mise en relation directe par la plateforme numérique du centre d'appels (« 190 »), du centre opérationnel et des agents dans la rue (dans des véhicules ou non). L'un des principaux avantages pratiques du TIDE est de permettre un meilleur contrôle du « temps d'intervention » de chaque opérateur et de le comparer à la moyenne de la police. L'objectif était par-là de réduire constamment ce temps : au début, il semblait très difficile de réduire un temps moyen équivalent à dix minutes mais, en six mois de fonctionnement, celui-ci était déjà proche de huit minutes. Au bout de deux ans, le « temps d'intervention » était même inférieur à cinq minutes, ce qui est considéré comme la preuve de l'efficacité de ce modèle. La quantification temporelle a donc permis d'établir une métrique utile pour définir des buts que les opérateurs du système sont censés tenir pour objectifs, contrairement aux images de « flagrant délit » produites par le modèle M1.

Dans le cadre du modèle M2, les caméras de vidéosurveillance fonctionnent généralement de manière automatique et les images qu'elles transmettent sont peu prises en compte¹⁵. Plutôt qu'une action préventive des opérateurs de caméra, dont l'efficacité n'est pas mesurable, il leur est demandé de travailler sur demande comme ressource pour l'enquête. Au lieu d'une surveillance en temps réel visant à prévenir les crimes ou les événements indésirables, l'objectif des caméras est désormais d'enregistrer des images afin que, si un crime ou une attitude suspecte étaient signalés dans la région, il soit possible de fouiller dans les archives et relever des indices pouvant aider l'enquête. Ce déplacement d'une mission « proactive » vers une mission « réactive », faute de données attestant l'efficacité des actions préventives, illustre l'importance décisive des pratiques de quantification qui orientent les activités policières en fonction de mesures censées objectiver leurs performances.

4. Conclusion

Les données visuelles produites par la vidéosurveillance – des images de « flagrant délit » – ne se prêtant pas à des formes de quantification et d'individualisation, ne permettaient pas la mise en œuvre d'un dispositif managérial, fondé sur le benchmarking et ses indicateurs de performance. Les appréciations subjectives des opérateurs et des gestionnaires manquaient ainsi de données probantes pour rendre incontestables les arguments en faveur du système. En revanche, la quantification d'un « temps d'intervention » a rendu possible la mesure de son évolution jugée positive et a ainsi donné raison – chiffres à l'appui – aux gestionnaires et aux entreprises de technologie qui avaient promu ce système. Bien que les résultats enregistrés ne soient pas les plus impressionnants au regard ni des images de vidéosurveillance, ni des métadonnées et des Big Data pour la surveillance prédictive utilisées dans d'autres contextes, la réduction du « temps d'intervention » a été présentée, après presque trois ans de fonctionnement du CICC (un des investissements les plus importants en sécurité dans l'histoire de Rio de Janeiro), comme son résultat le plus significatif pour la sécurité publique, à une époque où les taux de crimes violents et d'insécurité augmentaient dans l'ensemble de l'État fédéré. Toutefois, les possibilités d'auto-quantification inscrivent les activités dans leur propre logique, ce qui ne correspond pas nécessairement aux finalités des institutions.

Le déplacement de l'attention de la vidéosurveillance vers l'« intervention » marque également une décision stratégique interne visant à réduire le nombre d'agents de police employés comme opérateurs de caméra et à permettre la production et la présentation de résultats dans le cadre d'une conception de la performance, justifiant les coûts élevés de construction et d'entretien du CICC. Des décisions telles que celles-ci sont en train de se conjuguer, de se recouper et de

15. Au moins en ce qui concerne le travail quotidien du CICC. Les sièges réservés aux opérateurs de vidéosurveillance étaient toujours presque tous vides.

se recombinaient dans la construction d'un nouveau mode de gestion du territoire urbain et de sa population, de ses flux et de ses événements. Ces façons de mesurer l'efficacité policière et d'encourager son optimisation, propres à la rationalité néolibérale et à la normativité des entreprises, contribuent à l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion urbaine. Et les systèmes de commandement et de contrôle similaires à ceux étudiés par l'auteur de cet article, qui ont été et sont toujours mis en place dans diverses villes du monde, sont des instruments – ou technologies – assez efficaces dans ce processus de construction d'une forme spécifique de ville gouvernée par le benchmarking.

Références

Belorgey N. (2011), « "Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences". Une entreprise de "réforme" d'un service public et ses effets sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, pp. 16-33.

Bruno I. et E. Didier (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones.

Callon M. (1986), « Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and fishermen of St. Brieuc Bay », in J. Law (ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge*, London, Routledge and Kegan Paul, pp. 196-233.

Cardoso B. (2014), *Todos os Olhos: videovigilâncias, voyeurismo e (re)produção imagética*, Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.

Cardoso B. et D. Hirata (2017), « Dispositivos de inscrição e redes de ordenamento público: uma aproximação entre a teoria do ator-rede (ANT) e Foucault », *Sociologia & Antropologia*, vol. 7, n° 1, pp. 77-103.

Dardot P. et C. Laval (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.

Foucault M. (2004), *La Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil.

Garland D. (2001), *The Culture of Control : crime and social order in contemporary society*, Chicago, The University of Chicago Press.

Hood C. (1995), « The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 2/3, pp. 93-109.

Latour B. et S. Woolgar (1988), *La Vie de laboratoire : la production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte.

Zuboff S. (1988), *In the age of smart machine : the future of work and power*, New York, Basic Books.