

Programme « Société et Avenir »

Rapport final – volet « Synthèse de recherche »¹

CONTRAT DE RECHERCHE: [TA/00/020](#)

ACRONYME DU PROJET: **DANGER**

TITRE: " **Estimation du danger du crime organisé** "

EQUIPE (avec indication de l'institution):

COORDINATEUR: PROF. DR. TOM VANDER BEKEN (UNIVERSITE DE GAND, IRCP)

PROMOTEUR(S): PROF. DR. TOM VANDER BEKEN (UNIVERSITE DE GAND, IRCP)

PROF. DR. LETIZIA PAOLI (K.U.LEUVEN, LINC)

CHERCHEUR(S): DR. NOËL KLIMA (UNIVERSITE DE GAND, IRCP)

ANDRIES ZOUTENDIJK (K.U.LEUVEN, LINC)

COOPERATION INTERNATIONALE: PROF. DR. NICHOLAS DORN (chercheur indépendant)

PROF DR. HENK VAN DE BUNT (UNIVERSITE ROTTERDAM)

DATE: 31/08/2011



Institute for International Research on Criminal Policy
Universiteit Gent



LEUVEN INSTITUTE
OF CRIMINOLOGY

La présente synthèse vise à diffuser les résultats de la recherche sur Internet.

¹ Voir art. 5.5.2 du contrat de base.

1. Introduction et contextes

1.1. La perception et les rapports sur la criminalité organisée en Belgique et en Europe

En 1992, les Ministres belges de l'Intérieur et de la Justice et le Collège des Procureurs généraux ont, pour des raisons opérationnelles et stratégiques (et non à des fins de poursuites pénales), choisi de définir la criminalité organisée comme le Bundeskriminalamt (BKA) allemand l'avait fait auparavant². Les premiers rapports spécifiques relatifs à la criminalité organisée en Belgique étaient jusqu'en 1996 établis par la Gendarmerie de l'époque. Cette dernière analysait des informations issues de ses propres enquêtes afin de formuler des conclusions sur la nature, la gravité et l'ampleur de la criminalité organisée dans le pays. Si ces rapports contenaient une mine d'informations, leur fiabilité demeurait cependant restreinte car ils se basaient uniquement sur ce que la police constatait dans ses propres dossiers. Suite à un *Plan d'action contre la criminalité organisée* approuvé le 28 juin 1996 par le Conseil des Ministres, plusieurs améliorations méthodologiques ont été à court et moyen terme apportées aux rapports. L'objectif escompté était que le rapport se mue en un véritable document stratégique orienté avenir qui permettrait aux décideurs politiques belges de définir des priorités. Quelques années plus tard, une étude de l'Université de Gand (Black et al., 2000; Black et al., 2001) suggérait l'utilisation d'une approche et d'une méthodologie du risque pour les rapports sur la criminalité organisée. Il a été prévu que non seulement la probabilité / la fréquence / la puissance des groupes criminels soient examinées, mais qu'une attention soit également accordée aux conséquences / préjudice (le deuxième aspect dans un discours de risque) des activités déployées par ces groupes. Il a également été recommandé de procéder à des analyses de l'environnement et de la vulnérabilité des secteurs économiques à la criminalité organisée, et d'entamer des études sur l'implication de la criminalité organisée dans les marchés criminels (Vander Beken, 2004).

En 2001, le Ministre belge de la Justice a décidé que le modèle conceptuel et la méthode proposés pour cette étude seraient implémentés et appliqués pour les rapports belges sur la criminalité organisée.

Au niveau européen, les discussions relatives aux rapports sur la criminalité organisée présentent tant en termes de timing qu'en termes de contenu d'étonnantes similitudes avec l'évolution observée en Belgique. En 1993, le Conseil européen a décidé d'établir chaque année des rapports stratégiques sur la criminalité organisée. Ces rapports s'appelaient au début *Organised Crime Situation Report (OCSR)* et étaient notamment établis par Europol sur la base des contributions des Etats membres. La qualité et la quantité du contenu de ces contributions variaient fortement d'un Etat membre à l'autre et le contenu dépendait dans une large mesure de ce que les instances de maintien de l'ordre voulaient et pouvaient indiquer dans des rapports concernant ce phénomène (voir à cet effet Vander Beken et al. 2004b). A la fin des années 1990, tout comme ce fut le cas en Belgique, la plus-value pour la politique, la méthode utilisée et la portée de ces rapports ont fait l'objet d'attaques. La présidence belge de l'Union européenne au deuxième semestre de 2001 a permis une convergence des agendas aux deux niveaux politiques. Puisque la Belgique avait déjà consenti de considérables investissements dans l'élaboration d'un plan concret pour l'amélioration des rapports relatifs à la criminalité

² Voici cette définition de la criminalité organisée :

- c'est commettre méthodiquement des délits qui, en soit ou dans leur totalité, sont d'une certaine importance ;
- le fait de tirer du bénéfice ou de la puissance de ces délits ;
- pour lesquels plus de deux personnes sont impliquées ;
- pendant une période relativement longue ou indéterminée ;
- avec une répartition des tâches, pour lesquelles :
 - a. il est fait usage des structures commerciales ;
 - b. il y a un recours à la violence ou à d'autres techniques d'intimidation ;
 - c. une influence est exercée sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou les entreprises.

organisée, il était évident que la Belgique allait les évoquer lors de sa présidence européenne. Et ce fut le cas. Toujours pendant la durée de la présidence belge, les représentants belges sont parvenus à faire approuver un véritable plan d'action (Conseil de l'Union européenne 2001) dans lequel le modèle conceptuel et la méthodologie belges étaient copiés. La méthodologie belge semblait dès lors avoir reçu l'aval (politique) européen.

Une étude de faisabilité de ce plan (Vander Beken et al., 2004b) a démontré que l'introduction de l'analyse de risque dans ces rapports au niveau européen était vraiment ambitieuse et que son implémentation se diluait. Au final, l'Union européenne a décidé qu'Europol, sur la base de l'apport des Etats européens, rédigerait à partir de 2006 une Évaluation de la menace que représente la criminalité organisée (EMCO) qui permettrait d'établir des priorités politiques. Si la première version (fermée) de l'EMCO contenait encore le schéma du modèle conceptuel proposé par la Belgique, toute référence à ce dernier s'est de plus en plus estompée au fil du temps.

En Belgique également, l'implémentation de ce qu'on appelle la « méthodologie à long terme » a été laborieuse. En dépit d'une modification de la table des matières des rapports, le contenu des chapitres relatifs au préjudice, à la vulnérabilité des secteurs économiques, à l'analyse de l'environnement, etc. est resté très mince et sommaire. Ce n'est qu'au niveau de la « menace », c'est-à-dire une évaluation de la puissance et de l'intention des acteurs criminels, que plusieurs étapes nettes ont été franchies à la suite des efforts de la Police fédérale. Bien que ce progrès ait indéniablement donné lieu à des rapports plus volumineux sur la criminalité organisée, il restait difficile de donner forme à l'ensemble et d'en interpréter la pertinence politique. Peu de décideurs politiques connaissent et encore moins utilisent ce document dans leur processus de prise de décision.

1.2. L'enquête DANGER : contextes et organisation

Bien qu'impliquée et à l'origine de la méthodologie à long terme belge et de ses différents composants, l'Université de Gand n'a exploré que deux de ces composants dans une étude scientifique : la vulnérabilité des secteurs économiques à la criminalité organisée et l'analyse de l'environnement.

À la demande de la Politique scientifique et en collaboration avec des économistes de l'Université d'Anvers, un premier modèle méthodologique a vu le jour (Vander Beken et al., 2003) et son application au secteur diamantaire s'en est suivie (Vander Beken et al., 2004a). La Commission européenne l'a plus tard entièrement développé sous l'acronyme MAVUS (**M**ethod for the **A**ssessment of **V**ulnerability of **S**ectors) : le plan d'action belge de 2001 avait donc de toute évidence laissé son empreinte dans les programmes de recherche (Vander Beken, 2005b).

A partir de 2005, une étude a été menée pour la Commission européenne (qui, en raison de la demande croissante de rapports orientés avenir, était et reste très intéressée par les analyses de l'environnement) afin de trouver une méthodologie pour la réalisation d'analyses de l'environnement dans le cadre de la perception de la criminalité organisée. Le résultat de cette étude (pour les rapports à ce sujet, voir notamment Vander Beken, 2006; Verfaillie et Vander Beken, 2008) fut plutôt surprenant et contredisait les affirmations antérieures : les analyses d'environnement seules se sont révélées ne pas être des instruments judicieux pour l'établissement de rapports orientés avenir concernant la criminalité (organisée). Elles donnent une image statique, tournée vers le passé, qui ne permet pas de répondre suffisamment aux incertitudes. Or, les décideurs politiques doivent et veulent savoir ce qui peut arriver et comment pouvoir anticiper, ce qui est déjà révolu n'a que peu d'intérêt. Suite aux événements du 11 septembre et à la crise des crédits de 2008, il semble que la foi en des analyses de risque, et donc en la prévisibilité et l'évitabilité des événements, s'est considérablement effritée. Ce point a également des conséquences manifestes pour les rapports relatifs à la criminalité

organisée. Une approche du risque reste-t-elle défendable ou l'incertitude et la limitation du préjudice doivent-elles également avoir (davantage) leur place dans cette approche ?

Vu la tradition qui entoure l'enquête de vulnérabilité au sein de l'Université de Gand, du fait que le modèle développé antérieurement faisait l'objet de critiques méthodologiques et vu que des questions ont été posées au sujet de la plus-value d'une telle enquête orientée environnement par rapport aux études et analyses reposant surtout sur des données relatives aux auteurs, la structure initiale de l'enquête DANGER a été formée d'après ce modèle : la recherche de la différence et de la relation entre les approches orientées environnement et orientées auteurs lors de l'analyse de la criminalité organisée. Puisque l'ensemble a été intégré dans un contexte (politique) dans lequel les analyses doivent non seulement recueillir des données et des faits mais également permettre une évaluation politique des priorités concernant le phénomène qu'est la criminalité organisée, l'ensemble a été regroupé sous le titre « DANGER » de la criminalité organisée.

Une forme concrète lui a été donnée sous la forme d'un projet à l'objectif double : d'un côté, élaborer un nouveau cadre méthodologique intégré pour la collecte de données et définir des priorités concernant la criminalité organisée (et le danger qu'elle représente) et d'un autre côté, tester ce cadre en Belgique. Le but final était d'arriver à un mode d'évaluation plus efficace du danger de la criminalité organisée. Vu le contexte dans lequel le projet a vu le jour, l'attention initiale portait sur la relation entre les deux approches : une approche orientée auteurs où le « danger » était fonction des individus et des groupes ou réseaux qu'ils mettent en place, des agissements de ces personnes ou groupes et de leur organisation (à réaliser par l'équipe de recherche de la K.U.Leuven) et une approche orientée environnement où le « danger » découle de la vulnérabilité de l'environnement légal (économique) qui facilite cette criminalité organisée (à réaliser par l'équipe de recherche de l'Université de Gand).

Dans une première phase du projet, au cours de laquelle il a été procédé à une réflexion concernant des concepts et la manière dont des méthodes pourraient être élaborées, il a cependant été constaté que cette dichotomie entre l'environnement et les auteurs était trop limitée que pour permettre une étude dont l'objectif était au final d'améliorer la qualité des rapports sur la criminalité organisée.

Pour l'approche de l'établissement de rapports sur la criminalité (organisée), une approche de nocivité a été envisagée comme troisième perspective, à tout le moins suffisamment pertinente que pour avoir sa place dans l'enquête. Plusieurs raisons l'expliquent. Tout d'abord, et ce point est clairement pertinent pour cette étude, il convient de constater que les exercices de priorisation relatifs à la criminalité se fondent de plus en plus sur un point de vue orienté préjudice. Le « danger » et le point de départ de la priorisation et de l'action résident non seulement auprès des auteurs (déjà connus) ou des vulnérabilités propres, mais également du préjudice causé par les activités (criminelles). Le fait qu'au niveau européen (Eurojust et Europol), on constate par exemple un important glissement de *organised crime* vers *serious crime* en est un précieux indicateur. La criminalité organisée n'est pas tellement « dangereuse » en raison de son caractère organisé mais l'est plutôt à cause des retombées néfastes que ses activités sont présumées avoir (Dorn, 2009). Dans le même ordre d'idées, il a également été constaté que la criminalité organisée en tant que concept semblait de plus en plus difficile à appliquer en tant que notion globale et que des questions méthodologiques pouvaient être posées sur la manière dont nombre d'analyses (de menace) orientées auteurs avaient été réalisées. Pour terminer, il s'est également avéré que le discours de risque prédominant dans les approches orientées auteurs et vulnérabilité devait être adapté. Suite au 11 septembre et à la crise financière (et à la découverte de fraudes massives comme dans l'affaire Madoff), la foi en la prévisibilité, la mesurabilité et par conséquent dans une certaine mesure l'évitabilité des événements (et donc également de la criminalité) s'est fortement érodée. Il nous a donc paru important d'accorder une place explicite au facteur d'insécurité dans les rapports sur la

criminalité organisée. Un nouvel argument pour également et surtout impliquer l'approche de nocivité dans notre étude.

Bien qu'au final, deux lignes de recherche s'en sont dégagées (nocivité à Louvain et vulnérabilité à Gand), l'approche orientée auteurs n'a pas disparu de l'enquête. Comme vous pourrez encore le constater, les points forts et points faibles de cette approche ont été examinés et énumérés (voir notamment Zoutendijk, 2010) et repris dans la conclusion finale de l'étude et combinés aux résultats de l'enquête relative à la nocivité et à la vulnérabilité.

Le projet a demandé 36 mois de recherches et a notamment donné lieu à différents *working papers* dont nombre ont été publiés dans des revues professionnelles ou ouvrages internationaux.³ Plusieurs résultats ont également été repris dans une thèse de doctorat (Klima, 2011b).

3. Préjudice causé par la criminalité organisée

3.1. Pourquoi le préjudice causé par les activités criminelles ?

Au tournant du siècle, la « menace » en tant que critère-clé dans l'établissement des priorités stratégiques dans le domaine de la criminalité organisée a largement gagné en popularité auprès des instances de maintien de l'ordre en Europe, au Canada et en Australie. Tant Europol que différents services nationaux et instances publiques se sont lancés dans la production d'évaluations de la menace que représente la criminalité organisée (EMCO). Ces rapports ne suscitent pas que des avis positifs (par ex. van Duyne et Vander Beken, 2009; Edwards et Levi, 2009; Zoutendijk, 2010). En marge des faiblesses méthodologiques spécifiques des rapports Europol (van Duyne et Vander Beken, 2009), les EMCO manquent pratiquement tous, sans exception, d'une définition claire et utilisable de la menace. Des questions sont également souvent posées sur la mesure dans laquelle il est possible et judicieux, sur la base de caractéristiques propres aux auteurs ou groupes, d'établir des priorités (de menace) à des fins politiques (stratégiques). Levi et Dorn le constatent d'ailleurs à juste titre : « *These [intent and capability] are mental constructs that analysts all too often may do little better than guess at, on the basis of fragmentary and unconfirmed reports provided by sometimes self-serving and/or client-pleasing informants.* » (Levi et Dorn, 2004: 9).

Force est par ailleurs de constater que la nature flexible voire assez éphémère de la plupart des réseaux criminels (organisés) en Europe occidentale et dans nombre d'autres parties du monde légitime difficilement la définition de priorités stratégiques de détection sur la base des menaces des groupes criminels. Comme dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale, la nature de la criminalité organisée en Belgique n'est pas celle de groupes ou organisations solides clairement identifiables comme c'est le cas par exemple des groupes mafieux dans le sud de l'Italie (Paoli, 2003), mais plutôt celle de groupes d'auteurs non structurés dont la composition change perpétuellement. Indépendamment du fait qu'il soit pratiquement impossible d'évaluer ou de prévoir l'intention et la capacité de ces groupes distincts, leur pertinence ne se manifeste que pour la priorisation de la détection. Une analyse de ce type ne peut en effet avoir trait qu'à des groupes et auteurs connus qui, une fois trouvés et arrêtés, ne constituent plus aucune menace. Il existe en outre un risque important de toujours en revenir aux mêmes *usual suspects* (Coyne et Bell, 2011: 73).

Un important avantage de l'approche orientée préjudice est qu'elle se distancie des auteurs et se concentre davantage sur les activités criminelles. Ces dernières persistent en effet dans le temps et sont difficiles à éradiquer et constituent donc un objectif adéquat pour les stratégies à

³ Ces documents peuvent être consultés sur le site Internet du projet <http://www.law.ugent.be/ircp/danger>. Un nom d'utilisateur et un mot de passe peuvent être demandés au coordinateur du projet.

long terme. En outre, l'approche orientée préjudice peut être appliquée à toutes les activités criminelles, qu'elles soient considérées ou non comme des formes typiques de criminalité organisée.

Il est important d'insister sur le fait que l'approche orientée préjudice n'est pas en soi meilleure que les autres approches. Elle est à ajouter aux approches orientées auteurs et environnement et a une finalité, des possibilités et des limitations qui lui sont propres.

3.2. Collecte de données et analyse

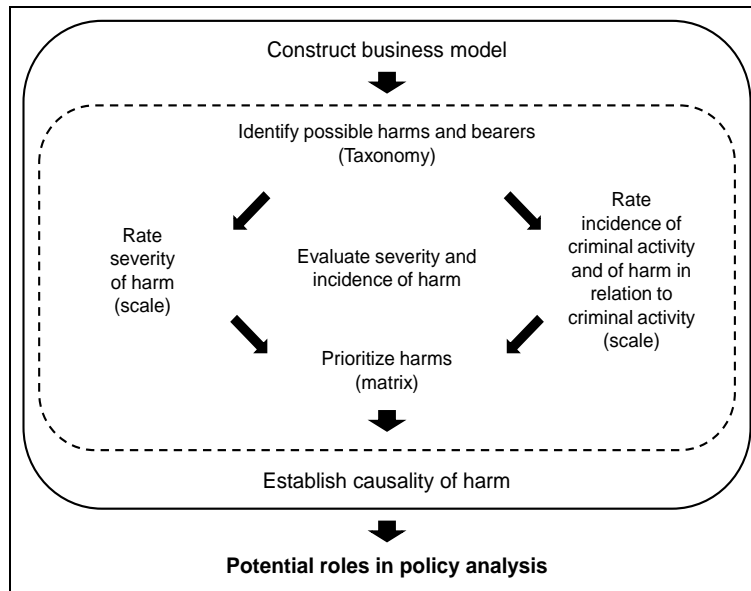
Afin de pouvoir lier dans une troisième phase du projet les résultats de l'analyse du préjudice aux résultats de l'analyse de vulnérabilité du secteur horeca et du transport, il a été choisi d'étudier les activités criminelles pertinentes pour ces secteurs qui, dans de nombreux cas, étaient également qualifiées d'activités impliquant la criminalité organisée. Les quatre activités criminelles sélectionnées sont la traite des êtres humains, la contrebande de tabac, la fraude à la TVA et le trafic de cocaïne. L'analyse de leur nocivité en Belgique repose sur une vaste collecte de données et une analyse des différentes sources. Pour les quatre activités criminelles, 92 enquêtes judiciaires ont été examinées au total. Ensuite, des données ont été analysées sur les 186 enquêtes relatives à la cocaïne (81) et à la traite des êtres humains (105) ouvertes en Belgique en 2006, 2007 et 2008, et qui ont été reprises dans la base de données Criminalité organisée de la Police fédérale belge. Ensuite, 37 experts ont été interviewés. Ces experts appartenaient à la branche pénale (tant des services de police que le Ministère public), à des services politiques ou représentaient des victimes. Quatrièmement, nous avons également interviewés 18 auteurs détenus dans différentes prisons belges ayant été directement impliqués dans l'une des activités criminelles. Pour terminer, il a été procédé à une analyse des rapports publics et statistiques (par ex. les rapports biennaux détaillés sur la criminalité organisée, voir DSB-SPC, 2008), des sources des médias et de la littérature scientifique. Dans l'analyse, les données les plus quantitatives de la base de données Criminalité organisée ont été triangulées avec les données les plus qualitatives des autres sources afin d'en maximaliser la validité.

3.3. Le cadre du préjudice

Puisqu'à ce jour, peu d'enquêtes ont été menées au sujet du préjudice induit par les activités criminelles, un nouveau cadre analytique a été développé, incluant également les défis conceptuels et techniques issus de l'examen de la littérature. Le cadre du préjudice se base sur la littérature concernant les formes de préjudice liées à la drogue, le préjudice lié à la criminalité et la sécurité nationale (voir par ex. MacCoun et Reuter, 2001; Von Hirsch et Jareborg, 1991; Greenfield et Camm, 2005). Le cadre se compose de plusieurs instruments et d'un plan par étapes ; de manière plus spécifique, le cadre établit un « business model » ou *modus operandi* de l'activité criminelle, une taxonomie des sortes de préjudice et des victimes, des échelles de gravité et de fréquence du préjudice et une matrice d'établissement des priorités en fonction du préjudice (illustration 1).

Le processus commence par le développement d'un business model qui reflète la logistique typique ou le *modus operandi* d'une activité criminelle et constitue une base solide à l'identification des formes de préjudice possibles, de leurs gravité, fréquence et priorité ainsi qu'à la constatation de leur causalité. En fait, le business model initie et alimente le processus d'évaluation.

Illustration 1. Le processus d'évaluation du préjudice



3.4. Application du cadre du préjudice : traite des êtres humains et trafic de cocaïne

L'application du cadre aux activités sélectionnées et l'analyse comparative du préjudice révèlent tant les avantages de l'approche que ses défis conceptuels et techniques. En attendant la poursuite de l'étude par notre équipe de recherche et d'autres, ces premières applications traduisent l'important potentiel du cadre pour la réalisation d'évaluations fiables, valides et pertinentes sur le plan politique de la fréquence et de la gravité du préjudice associé aux activités criminelles. Dans la mesure où les résultats générés de cette manière réfutent également des « vérités populaires », ils font également apparaître la plus-value d'un fondement scientifique et d'une analyse systématique pour l'élaboration d'une stratégie.

La fiabilité et la validité sont deux critères de poids dans l'évaluation des instruments de mesure dans les sciences sociales et peuvent servir de base à l'évaluation du cadre. La fiabilité a trait à la répétabilité et la validité dépend de la « mesure dans laquelle un instrument de mesure ce qu'il est censé mesurer » (Mark, 1996 : 289, notre traduction ; voir également Bryman, 2008 : 31–32). Puisque le cadre a été élaboré comme une série d'instruments et de processus (avec des instructions détaillées) et donc non comme une « boîte noire », nous pouvons, et les autres le peuvent également, répéter chaque application du cadre afin d'en tester la fiabilité. Un cadre fiable devrait générer des résultats analogues lors de chaque application à une activité et un contexte criminels comme la traite des êtres humains en Belgique, quelle que soit la personne qui exécute le processus d'évaluation. Sur la base de l'évaluation de la validité d'un cadre en fonction de sa capacité de mesure, le cadre qui évalue un vaste spectre de formes possibles de préjudice, y compris ceux difficilement quantifiables, peut être considéré comme tout à fait valide. La taxonomie sous-jacente est générale et inclusive et distingue des formes de préjudice pour quatre catégories de victimes différentes. En outre, le cadre n'exclut aucune information fiable, car des informations et avis qualitatifs d'experts sont également considérés comme valides. En bref, le cadre nous permet de bien comprendre toutes les formes de préjudice liées à une certaine activité criminelle et nous fournit les instruments et étapes nécessaires à l'évaluation de leurs fréquence et gravité d'une manière potentiellement fiable et valide.

Les premiers tests du cadre du préjudice indiquent également qu'il est en mesure de fournir des résultats pertinents sur le plan politique, certains remettant en effet quelques « évidences » en question. Le préjudice du trafic de drogue, également du trafic de cocaïne, est souvent perçu comme une évidence et sa prévention ou sa limitation est l'une des priorités absolues de plusieurs services de police nationaux et internationaux (par ex. Police fédérale, 2006; SOCA,

2010 ; KLPD, 2008: 37). Notre évaluation fondée sur des preuves du préjudice lié à cette activité en Belgique indique en effet que, abstraction faite d'une évaluation du préjudice causé par la consommation, le trafic de cocaïne en soi n'induit que peu de préjudice pour les individus, les instances et l'environnement. La traite des êtres humains génère également moins de préjudice pour les instances et les citoyens belges que ce que l'on prétend souvent. Contrairement au trafic de cocaïne, notre analyse démontre que le préjudice causé par la traite des êtres humains est intrinsèque, ce qui veut dire qu'il n'est pas causé par le statut légal de l'activité ni par son maintien. La traite des êtres humains engendre parfois un préjudice modéré à grave et persistant. Mais puisque cette activité est extrêmement rare, toutes les formes de préjudice, sauf celles caractérisées de catastrophiques ou lourdes, arborent une priorité faible. Les responsables politiques peuvent, dans le cas de certaines formes de préjudice très graves, par ex. dans le cas de la traite des êtres humains, décider d'appliquer un classement reposant sur la fréquence « au sein de l'activité », c'est-à-dire la fréquence du préjudice par rapport à celle de l'activité. Dans ce cas, le cadre garantit toujours une réflexion systématique au sujet des priorités.

Le cadre du préjudice n'est cependant pas destiné à fournir aux décideurs politiques une recette pour une affectation optimale des ressources. Les décideurs politiques doivent eux-mêmes évaluer certains résultats de l'évaluation du préjudice. Un résultat étonnant de l'application actuelle est par exemple que pratiquement tout le préjudice occasionné aux individus par le trafic de cocaïne en Belgique touche des trafiquants, des dealers ou leurs co-dealers. Ces formes de préjudice doivent-elles être prises en compte dans l'allocation des ressources et, si oui, doivent-elles être pondérées autrement que le préjudice causé aux citoyens respectueux de la loi ? On pourrait raisonner contre l'inclusion de ces formes de préjudice, par exemple sur la base du plein gré, et ensuite plaider en faveur d'une définition extrinsèque du préjudice, mettant en avant le préjudice occasionné aux victimes qui ne sont pas directement (ni volontairement ou délibérément) impliquées dans l'activité criminelle. Cependant, comme dans le cas de certains « avaleurs de boulettes » ou d'anciennes prostituées, il n'est pas toujours évident de discerner la limite entre auteur et victime et le libre arbitre est une valeur variable. En outre, nombre de politiques de lutte contre la criminalité et la drogue ont pour but de réduire les dommages physiques occasionnés à tous les participants à une activité criminelle, quel que soit leur rôle (par ex. Conseil de l'Union européenne, 2004 et 2005). Un autre argument en faveur de la prise en compte du préjudice occasionné aux auteurs réside dans les frais annexes, comme ceux induits par le traitement des overdoses et des blessures, qui sont à charge des contribuables et des autres membres de la société. Quelles que soient les réponses à ces questions, les décisions finales sont normatives et ne peuvent être uniquement prises sur la base de règles et méthodes scientifiques.

De plus, en raison de l'incommensurabilité des différentes formes de préjudice, les décideurs politiques doivent décider comment gérer ces formes pour les différentes catégories de victimes. Quel est par exemple le rapport mutuel des dommages occasionnés aux individus, entreprises et pouvoirs publics par la violence ? Le cadre proposé permet des comparaisons, voire l'attribution de scores aux différents types de préjudice au sein des catégories de victimes (grâce au niveau de vie et aux points de référence analogues) et non entre les catégories de victimes. Vu l'impossibilité d'établir des comparaisons entre les dommages causés aux individus et ceux causés aux instances, aucune procédure purement scientifique ne permet par exemple de déterminer si la violence dans un domaine provoque un préjudice d'une priorité supérieure dans un autre domaine. Cependant, nous estimons que le fait que le cadre établisse clairement les démarches qui peuvent être entreprises sur une base exclusivement scientifique et celles qui ne le peuvent pas constitue un avantage supplémentaire.

4. Vulnérabilité des secteurs économiques à la criminalité organisée

4.1. Conceptualisation

Le concept de vulnérabilité est utilisé depuis longtemps dans des disciplines autres que la criminologie comme l'écologie (Villagràn de Léon, 2006), les enquêtes liées aux catastrophes naturelles (Berkes, 2007) et les enquêtes climatiques (Füssel et Klein, 2006). Il convient de noter que la vulnérabilité n'est dans de très nombreux cas pas uniquement conceptualisée en termes de (manque de) résistance contre de potentielles attaques mais également en termes de dynamisme à la suite d'un certain événement (Turner et al., 2003). Les interviews menées avec les différents acteurs ont également révélé que la vulnérabilité peut également présenter des aspects de résilience, ou justement révéler leur absence. Traiter les vulnérabilités de certaines entités implique en effet également d'accepter les limites de la prévention. Vu que les événements qui ont un impact sur un système ou une communauté ne peuvent pas toujours être prédits et/ou évités, il est judicieux de réfléchir à la mesure dans laquelle un redressement est possible à l'issue de tels événements. Dans les enquêtes relatives aux vulnérabilités, l'attention portée à la résilience a donc indéniablement sa place (Klima, 2009).

L'intégration d'un aspect de résilience dans la conceptualisation de la vulnérabilité s'inscrit également dans le cadre d'une discussion plus vaste sur la manière dont la perception de la criminalité peut être interprétée et dont les développements futurs peuvent être gérés de manière sensée. On peut donc dire qu'en marge d'un « discours sur le risque », qui se base sur la quantifiabilité et la probabilité, la voie vers un « discours de précaution » reposant sur l'inquantifiabilité et l'incertitude s'ouvre de plus en plus (Klima et al., 2010). Tenter de calculer et de prédire un seul avenir n'est pas recommandé dans ce dernier discours car ce n'est pas possible dans la société complexe actuelle et cela engendrerait un faux sentiment de sécurité (Vander Beken et Verfaillie, 2010). Dans un discours de précaution, il est accepté que l'avenir soit incertain, que tous les risques ne puissent être maîtrisés et que des événements indésirables soient prédits et arrivent. Dans un discours de précaution, il est crucial d'imaginer des événements improbables mais radicaux – ce qu'on appelle les « cygnes noirs » de Taleb (2007) – et de se préparer à leur impact. C'est alors que l'accent glisse de la prévention de la criminalité à la postvention (Kilma, 2011a), que des concepts de résilience ont tout à fait leur place, et ce même pour des discussions relatives à la vulnérabilité et à la prévention de la criminalité (organisée). Un concept de vulnérabilité qui, en plus de l'aspect du risque, comporte également un aspect de résilience, permet en effet non seulement d'envisager la protection (ou son absence) de l'environnement légal (économique) contre les activités criminelles, mais également de se prononcer sur les possibilités (ou leur absence) de rebondir en tant qu'organisation (entreprise, secteur,...) après une activité criminelle (éventuellement même imprévisible) et de continuer à fonctionner.

Les différentes données étudiées dans l'enquête ont permis de scinder à chaque fois la composante de risque et de résilience en deux grands indicateurs : « occasion » et « contrôle inadapté » pour la partie « pré-crime » et manque de « redressement » (*recovery*) et « d'adaptation » pour la partie « résilience ».

4.2. Collecte de données et analyse

Dans l'enquête sur la vulnérabilité, le choix s'est porté sur une approche plutôt inductive où les concepts et données étaient dans une large mesure structurés et collectés *bottom-up*. Ce qu'est ou ce que pourrait être la vulnérabilité a été examiné en fonction de la littérature de disciplines autres que la criminologie, de l'organisation d'interviews avec des experts (issus de secteurs économiques, d'instances de maintien de l'ordre et également des contrevenants condamnés) et de l'étude de dossiers judiciaires. Il a de cette manière été possible de constituer une liste de thèmes flexible qui a été utilisée lors de chaque examen de la littérature, des experts et dossiers judiciaires concernant les vulnérabilités du secteur du transport (y compris les importations et exportations) et de l'horeca à la criminalité (organisée).

Grâce à une élaboration qualitative de l'enquête et à la liste de thèmes, il a été procédé, en plus du traitement d'une vaste quantité de littérature scientifique, à l'interview de 50 personnes actives dans des secteurs économiques, fonctionnaires, collaborateurs d'ONG et membres d'instances de maintien de l'ordre, de 6 contrevenants condamnés, à l'examen de 38 dossiers de la police et de la douane et à 11 interviews complètement ouvertes avec des fonctionnaires des villes, des membres d'instances de maintien de l'ordre, des acteurs économiques et des membres du monde académique. Le traitement et la triangulation du matériel recueilli ont été soutenus par l'utilisation du programme informatique MAXQDA pour l'analyse quantitative.

4.3. Vulnérabilité du secteur du transport

Il ressort de l'analyse des interviews, dossiers et de la littérature que la vulnérabilité du transport des marchandises réside dans l'organisation de l'activité économique proprement dite, dans l'infrastructure, les règles et le contrôle qui l'entourent (éléments « pré-crime ») et dans l'absence de redressement et l'absence d'adaptation (éléments post-crime).

L'activité de transport économique fait l'objet d'une forte pression financière qui rend surtout les petites et moyennes entreprises vulnérables en certains points. Recherchant une chance de survivre dans ce monde compétitif, de telles entreprises sont la cible de propositions lucratives de personnes malhonnêtes. Ce sont surtout les entreprises de transport unipersonnelles avec chauffeurs indépendants qui sont la cible du monde criminel. Les entreprises de plus petite taille peuvent moins se permettre de refuser des clients et posent donc moins de questions. Tant que le client paie, c'est un bon client. Investir dans la prévention contre la criminalité n'est guère aisé dans ce contexte. Même au sein des entreprises de transport (de plus grande envergure) disposant du savoir-faire et de la portée financière requis, la prévention contre la criminalité ne constitue pas toujours une priorité. Aucune société ne s'implique dans l'investissement dans la prévention de délits dont l'entreprise n'est pas la victime immédiate (par ex. trafic divers) : le transport et la génération de bénéfice sont les activités principales.

L'environnement dans lequel l'activité de transport économique a lieu est également vulnérable en plusieurs points. Les marchandises sont très vulnérables pendant le transport et (en cas de transport par route), le sont surtout lorsque le chauffeur doit se reposer ou faire le plein. Les parkings le long des voies rapides sont donc des endroits où les transporteurs de marchandises font l'objet de délits. Bien qu'au cours de ces dernières années, des initiatives aient été prises afin de davantage sécuriser ces endroits, il s'avère que nous sommes encore loin d'une responsabilisation réelle de tous les acteurs. Le rôle de ce qu'on appelle les « super controllers » comme les instances régulatrices ne peut certainement pas être sous-estimé.

Les conditions d'entrée et les règles relatives à la constitution de sociétés sont très minimales (en Belgique), de sorte que des sociétés de couverture peuvent facilement être mises en place. Vu que le transport de marchandises n'est pas réservé aux sociétés de transport et que la condition d'entrée pour des entreprises de ce type est plus exigeante, les entreprises de ce type ne sont généralement pas utilisées comme couverture. Il s'agit surtout de simples petites entreprises qui organisent le transport illégal ou font appel à des entreprises de transport pour réaliser cette tâche.

Grâce à leur expérience et à leur expertise dans le domaine du transport de marchandises et à leur implication directe dans le dédouanement des marchandises, les expéditeurs sont des intermédiaires importants dans la chaîne de transport. Ils s'avèrent également être des partenaires intéressants pour les entrepreneurs du crime car, n'ayant pas l'obligation réelle de procéder à un examen approfondi du chargement ni du client, ils peuvent assurer une grosse partie de l'organisation du transport et limiter l'interférence des instances de maintien de l'ordre comme la douane. Les règles relatives au rôle, aux compétences et obligations des expéditeurs permettent à de telles situations de voir le jour.

Dans une certaine mesure, les entreprises de location sont également impliquées dans ce type d'affaires et des aspects du transport leur sont parfois confiés. Puisqu'elles ne doivent pas contrôler ni déceler les délits, elles posent peu de questions et les entrepreneurs du crime peuvent faire appel à ces facilités sans prendre un trop gros risque.

4.4. Vulnérabilité de l'horeca

Il ressort des données récoltées et des analyses réalisées que les conclusions sur la vulnérabilité du secteur horeca à la criminalité sont très diverses. La personne responsable de cette criminalité ou qui la facilite ou en est la victime n'est pas toujours facile à identifier.

Nous avons pu généralement constater que le secteur horeca est un secteur aux nombreux aspects informels et gris. Le travail en noir et diverses formes de fraude fiscale sont omniprésents dans le secteur, ce qui le rend particulièrement attrayant aux yeux des entrepreneurs du crime qui y trouve un sol fertile à la mise en place ou à la dissimulation de leurs activités.

La raison à cette vulnérabilité de base ne réside bien entendu pas seulement dans la culture de ce secteur. Il est clairement ressorti des données que les règles qui régissent ce secteur et son contrôle ne sont pas de nature à véritablement influencer ou changer la situation. Mieux encore, certaines règles (par ex. mesures fiscales) semblent avoir un effet pervers et plutôt attirer la criminalité et la faciliter ou lieu de l'empêcher ou de la freiner.

Le secteur horeca est donc un secteur vulnérable qui est en outre facilement accessible et intéressant pour les personnes aux objectifs criminels. Une entreprise légale facile à constituer dans une économie grise faisant l'objet de peu de contrôles se révèle en effet une couverture parfait pour d'autres activités. Tant les trafiquants d'êtres humains et de marchandises que les fraudeurs peuvent dissimuler et faciliter leurs activités par le biais d'une société horeca.

Il arrive alors qu'une société horeca, de par sa nature, soit également l'endroit de rencontre rêvé du monde criminel. Il ne faut guère s'étonner que le monde horeca apparaisse dans nombre de dossiers de la criminalité organisée : rien de tel pour la croissance de la criminalité qu'une économie grise où les portes sont littéralement ouvertes aux criminels.

Attaquer cette vulnérabilité à la source ne sera guère aisé. Comme nous l'avons indiqué, les circonstances dans le secteur sont souvent telles qu'organiser un commerce de manière entièrement légale n'est souvent plus viable. La mission serait donc dans un premier temps de renverser cette situation, rendant une gestion correcte et transparente des affaires attrayante. Ensuite, les règles et le contrôle pourront être réexaminés en fonction. Les *guardians* actuellement présents sont souvent inefficaces et en outre très disparates en termes de puissance et de portée. Une idée proposée depuis longtemps en Belgique mais implémentée ou appliquée de manière trop marginale réside dans ce qu'on appelle le droit administratif armé.

5. Conclusions et recommandations politiques

1. Plusieurs « certitudes » renforçant la perception qu'on se fait en Belgique de la criminalité organisée doivent pouvoir être remises en question. Tout ce qui a été décidé auparavant n'est peut-être (à l'heure actuelle) plus correct.
2. Le concept de nocivité peut, en tant que concept politique, se voir attribuer une place plus notable lors de l'analyse et de la définition de priorités concernant la criminalité (organisée). Il est utile d'également porter l'attention politique sur ces phénomènes et lieux de la société où le préjudice est perçu comme le plus cuisant et pas uniquement sur les auteurs (potentiels) ou composantes de l'environnement qui facilitent la criminalité ou la rendent possible.

3. La « criminalité organisée » ne peut être utilisée comme une notion politique globale. Elle convient pour des analyses de menaces, mais nettement moins pour des analyses de nocivité et de vulnérabilité.
4. Il est judicieux de distinguer et relier les différentes approches de perception de la criminalité. Concernant la politique générale en matière de sécurité et de criminalité, une analyse du préjudice est recommandée, dans laquelle des phénomènes de lourde criminalité peuvent trouver leur place. Concernant une politique plus spécifique (surtout préventive), une analyse de vulnérabilité peut être utilisée, éventuellement orientée en fonction des phénomènes prioritaires ressortant de l'analyse du préjudice. Pour la politique (surtout répressive) des instances de maintien de l'ordre, il peut être fait appel à une analyse des menaces pour accorder la priorité aux auteurs et groupes en fonction de leur résistance à la détection et aux poursuites. Cette analyse des menaces peut éventuellement être alimentée par une politique et des constatations concernant la nocivité et la vulnérabilité et à son tour les alimenter. Les analyses de nocivité peuvent s'inscrire dans le cadre de l'image nationale policière de la sécurité. Les analyses de vulnérabilité sont réalisées en fonction de certains phénomènes, pour et par les acteurs chargés de domaines politiques spécifiques. Les analyses de menace apparaissent également de manière limitée dans les rapports sur la criminalité organisée.
5. Pour la perception, il est également crucial d'explicitier clairement le client et la perspective dans laquelle une action est mise en place et d'accepter le fait qu'il existe différents clients et perspectives qui peuvent donc être intégrés dans une collaboration.
6. Il existe des cadres et instruments permettant de réaliser les analyses de nocivité et de vulnérabilité dont les résultats peuvent être combinés et utilisés dans un cycle stratégique où il est également explicitement question d'une analyse des menaces pour la criminalité organisée. Les données requises pour la réalisation d'analyses de ce type ne sont toutefois pas toujours disponibles.
7. Il est recommandé d'établir un inventaire des différentes approches qui existent et d'ensuite rechercher les possibilités d'améliorer ces analyses et de les combiner afin que celles-ci, avec leurs approches et perspectives, puissent contribuer aux cycles stratégiques à différents niveaux.

[Tous les références de cette résumé et les résultats peuvent être consultés sur le site Internet du projet <http://www.law.ugent.be/ircp/danger>. Nom d'utilisateur et mot de passe peuvent être demandés au coordinateur du projet.]