



Projet 2012 - Contribution n°18

Changer de politique de sécurité

Marie NADEL *
Jean-Jacques URVOAS

Présidents du groupe de travail

*pseudonyme

Sommaire

Remerciements.....	5
Synthèse.....	6
Vademecum.....	9
Introduction.....	13

PARTIE I LES LEÇONS DU PASSE

1. LES SOCIALISTES ET LA SECURITE : DU CONSTAT DE L'ECHEC A SA REFUTATION	17
1.1. Quand la gauche bat sa coulpe... ..	17
1.2. Un bilan pratique et doctrinal à revisiter	22
1.3. Des rapports visionnaires	27
2. LA DROITE ET LA SECURITE : UNE AUTOGLORIFICATION SANS FONDEMENT	36
2.1. <i>Un succès en trompe-l'oeil</i>	37
2.2. <i>Les nouveaux champs du débat</i>	48

PARTIE II DES PISTES POUR DEMAIN

1. PROXIMITE	52
1.1. <i>Mieux prendre en compte la demande citoyenne</i>	53
1.2. <i>Repenser l'institution policière</i>	58
2. PRECOCITE	65
2.1. <i>Coordonner l'action de l'ensemble des acteurs</i>	66
2.2. <i>Promouvoir l'éducation comme la meilleure des préventions</i>	70
2.3. <i>Consentir un effort budgétaire particulier sur la justice</i>	74
3. CLARTE	80
3.1. <i>Recentrer l'action des polices municipales</i>	81
3.2. <i>Parvenir à un encadrement effectif des activités de sécurité privée</i>	86
4. INNOVATION	91
4.1. <i>Simplifier les niveaux de décision</i>	92
4.2. <i>Repenser l'organisation centrale du ministère</i>	96
Présentation de Terra Nova	98
Terra Nova - Déjà parus	99

Remerciements

Les réflexions développées dans ce rapport découlent d'échanges réguliers auxquels ont participé bien des personnalités soumises ou non à une obligation de réserve. Ce fut l'intérêt de la démarche que de réunir des élus, des universitaires, des chercheurs, des fonctionnaires territoriaux, des policiers et des gendarmes pour des confrontations fécondes. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre gratitude. Sans leur disponibilité, sans la qualité de leur expertise, sans leur sens de l'intérêt général, nos débats, assurément, n'auraient pas été aussi fructueux.

Evidemment, rien n'aurait été possible sans la Fondation Terra Nova. Toute notre reconnaissance va à son président Olivier Ferrand ainsi qu'à son secrétaire général Romain Prudent.

Marie NADEL
Jean-Jacques URVOAS
Présidents du groupe de travail

Synthèse

Pour une politique de sécurité tournée vers les citoyens

En 2012, il faudra changer de politique de sécurité. Policiers, gendarmes, élus, citoyens, tous réclament un nouveau contrat, tous souhaitent un nouveau départ, tous espèrent un nouveau respect. Parvenir à cet objectif ambitieux suppose que la gauche porte un regard lucide sur l'action qu'elle a menée dans le passé comme sur le « legs » des années Sarkozy.

La gauche a longtemps été adepte d'un discours excessivement dépréciatif sur elle-même. Souvent prompte à accorder à la droite le bénéfice de la crédibilité, elle a oublié ses propres qualités et son propre savoir-faire, elle a oublié qu'elle avait porté les seules véritables innovations en matière de sécurité depuis des décennies. Partenariat, contrats de sécurité, police de proximité, îlotage, déontologie, tant d'avancées que ces dix dernières années n'ont pas entièrement mises à terre.

L'expérience passée lui a aussi permis de comprendre que la demande de sécurité n'est pas la même partout, et que des réponses différenciées doivent être apportées, selon les besoins, selon les territoires, au plus près des attentes exprimées par les citoyens. Tirant les leçons d'une mise en place trop uniforme de la police de proximité, sans en abandonner ni la philosophie ni l'ambition, la gauche sait désormais que le rétablissement de la sécurité passera par un effort massif particulièrement ciblé dans des zones de sécurité prioritaires, dans lesquelles l'Etat a aujourd'hui renoncé. La gauche est prête, consciente que la recherche de l'efficacité et de l'adaptation aux territoires devra être en matière de sécurité sa boussole.

Pour réussir à changer de politique de sécurité, il lui faudra vaincre bien des conservatismes et en finir avec le simplisme des années 2002-2012. Simplisme de l'illusion technologique d'abord, par une foi affichée dans la technique plutôt que dans l'humain, sans la moindre base solide d'évaluation de l'efficacité des outils. La vidéo, parce qu'on lui adjoint le terme de « protection » plutôt que celui de « surveillance », serait ainsi la solution universelle justifiant la disparition progressive de policiers dans nos rues...

Ce simplisme, c'est aussi le culte de l'opposition police-justice, la perpétuation d'un mythe, celui de juges laxistes qui pourraient faire mieux, avec toujours plus de peines automatiques, toujours moins de greffiers et toujours moins de personnels en charge de la probation...

Ce simplisme enfin confine à l'aveuglement lorsqu'on continue de penser que l'envoi massif de CRS et de gendarmes mobiles en opérations coup de poing peut permettre de rétablir la paix durablement et de démanteler en profondeur les trafics.

En somme, le tropisme sarkozyste a consisté depuis dix ans à faire croire que l'insécurité était une question simple à laquelle donner des réponses simples... Jusqu'à ce que l'échec patent du rétablissement de la paix et de la tranquillité publique dans nos quartiers n'apparaisse aux yeux de tous, dans sa terrible complexité. La gauche, confiante dans les capacités des institutions publiques à travailler en intelligence et en dispositifs articulés, apparaît aujourd'hui seule capable de donner des réponses pensées et proportionnées à la profondeur du malaise actuel.

La gauche est prête à faire de la police un véritable service public.

Ce rapport est issu d'une réflexion réunissant des élus, des universitaires, des chercheurs, des fonctionnaires territoriaux, des magistrats, des policiers et des gendarmes. Il entend fournir quelques pistes pour revenir aux missions premières de la police et de la gendarmerie, pour qu'elles ne soient plus exclusivement tournées vers la sécurisation de l'Etat mais dédiées à la protection des citoyens.

La restauration de la relation entre la police et ceux qu'elle protège, du lien de confiance, passera par une plus grande proximité avec les citoyens. L'une des priorités devra être de substituer à une logique d'éloignement et de militarisation progressive des forces de police et de gendarmerie des agents généralistes de quartier, bien équipés et bien formés.

Dans cette nouvelle politique de sécurité que nous proposons de bâtir, les policiers seront recrutés localement et durablement implantés, les citoyens seront considérés comme des « usagers » auxquels une réponse individualisée sera donnée dans un délai raisonnable, les chefs de police rendront compte de leur action aux habitants comme aux élus, dans des instances partenariales décisionnelles, dotées d'un pouvoir d'orientation et d'évaluation de l'action locale.

En somme, c'est à une révolution copernicienne qu'invite ce rapport. Autant de bouleversements dont les « forces de l'ordre » elles-mêmes, lassées des regards hostiles qu'une politique guerrière a fait peser sur elles, pourraient être les premières bénéficiaires.

L'enjeu majeur d'une police ancrée et pérennisée sur les territoires devra être sa capacité à définir et satisfaire des exigences locales. La politique du chiffre poursuivie depuis 2002, aveugle et désresponsabilisante pour les personnels, n'a que trop duré. Quelle utilité sociale poursuit-on en augmentant le nombre de procès-verbaux ou la quantité de cocaïne saisie en un mois si pour la population d'un quartier la nuisance sonore aux abords d'un square ou la violence générée par un trafic local demeurent ignorées ?

Ce rapport propose de construire les outils de l'évaluation et du « rendre compte » qui pourront se substituer aux échelles statistiques nationales et à la compétition entre services de police pour aligner les « bâtons »... Il propose des mécanismes contraignants de définition et d'objectivation de la demande locale : contrats passés par les responsables policiers avec les élus autour d'objectifs qualitatifs formulés en commun, communication régulière sur les moyens engagés et les résultats obtenus, enquêtes locales de satisfaction et

de victimation, évaluation des cadres au regard de ces résultats. En somme, il propose que l'évaluation d'objectifs qualitatifs succède au règne des rodomontades et des incantations sécuritaires.

Territorialiser, évaluer, responsabiliser : police et gendarmerie doivent ainsi devenir un grand laboratoire du service au public, résolument tourné vers le citoyen.

Vademecum

1. Proximité

Proposition 1 : Transformer l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales en autorité administrative indépendante.

Proposition 2 : Sensibiliser et former les personnels de police aux valeurs du service public.

Proposition 3 : Former et autoriser les directeurs départementaux et chefs de services locaux à communiquer sur leur action.

Proposition 4 : Mettre fin à la politique du chiffre au profit d'une approche fondée sur la qualité du service rendu à la population.

Proposition 5 : Promouvoir aux échelles nationale et locale des programmes d'évaluation des politiques menées et de la satisfaction des usagers.

Proposition 6 : Faire des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance de véritables conseils d'orientation de la police locale, en instituant des modalités régulières de compte rendu d'activité des services fondés sur des critères qualitatifs et la résolution de problème, ainsi qu'en intégrant les conseils aux dispositifs d'évaluation des services.

Proposition 7 : Créer un module de formation des personnels de police consacré aux usagers les plus fragiles, notamment les seniors et les victimes de discrimination.

Proposition 8 : Imaginer un dispositif de détachement sur la base d'un contrat de droit public permettant une rémunération majorée pour fidéliser les personnels de police.

2. Précocité

Proposition 9 : Instaurer un tronc commun de la formation pour tous les professionnels concourant à la politique publique de sécurité : éducateurs, policiers et magistrats.

Proposition 10 : Favoriser la mobilité professionnelle et les passerelles entre corps et ministères pour les personnels concourant à la politique publique de sécurité.

Proposition 11 : Instaurer pour la police nationale des recrutements au sein d'un « vivier » régional et départemental, permettant à la fois de disposer de personnels stables

géographiquement et de rapprocher les policiers de la population.

Proposition 12 : Rendre obligatoire la présence de magistrats du siège dans les CLSPD.

Proposition 13 : Transformer les CLSPD en instances de décision et non plus seulement d'échanges et de concertation.

Proposition 14 : Doter les CLSPD de compétences financières, en soumettant à leur validation l'attribution de subventions du FIPD.

Proposition 15 : Encourager le développement de dispositifs déjà expérimentés dans de nombreuses villes afin d'accompagner les enfants et les adolescents, y compris dans le temps extrascolaire : aide éducative du soir dans les écoles, accompagnement à la scolarité dans les maisons de quartiers.

Proposition 16 : Développer les dispositifs d'aide à la parentalité, en transformant les Conseils pour les droits et les devoirs des familles en Conseils de Soutien aux Familles.

Proposition 17 : Ériger la lutte contre le décrochage scolaire en tant que priorité, notamment en développant les classes relais.

Proposition 18 : Faire du maire le réel coordonnateur de l'ensemble des dispositifs de prévention de la délinquance, en imposant des règles de contrôle de l'activité et de mise en cohérence des dispositifs.

Proposition 19 : Renforcer notablement les moyens des dispositifs de prévention précoce de la délinquance

Proposition 20 : Consentir un effort budgétaire conséquent en faveur du traitement judiciaire rapide des délits, et notamment de ceux commis par des primo-délinquants.

Proposition 21 : Améliorer l'effectivité et l'exécution rapide des peines, notamment en accroissant les effectifs des conseillers d'insertion et de probation.

Proposition 22 : Supprimer les peines de prison pour les mineurs, sauf en cas d'atteintes graves aux personnes

Proposition 23 : Evaluer l'incidence d'un placement en CEF sur la réinsertion des mineurs.

Proposition 24 : Renforcer les moyens de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Proposition 25 : Systématiser le « *principe de réparation du tort causé à autrui et à la collectivité* », et développer le recours aux Travaux d'intérêt général.

3. Clarté

Proposition 26 : Fusionner en un « *Code de la sécurité locale* » les textes de référence de la police municipale.

Proposition 27 : Inclure un financement des polices municipales dans l'enveloppe du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance.

Proposition 28 : Instituer un financement étatique des dispositifs alternatifs de tranquillité publique (médiateurs de rue, correspondants de nuit, équipes de sécurisation des immeubles sociaux).

Proposition 29 : Corrélativement à la proposition n°28 visant à financer des dispositifs non policiers de tranquillité publique, instaurer un mécanisme de taxation incitant à limiter le développement des polices municipales au-delà d'un seuil (calculé en nombre d'agents de police municipale par habitant).

Proposition 30 : Clarifier le rôle de chacun des acteurs à travers des conventions de partenariat plus précises (répartitions géographiques et horaires, formulaires communs, protocoles d'échange d'informations nominatives, liaisons radio harmonisées, cellules de crise anticipée...) et plus contraignantes (évaluation régulière, présentation publique, réactualisation obligatoire...). Le chef de la circonscription de sécurité publique sera associé à la rédaction et signataire des conventions de coordination.

Proposition 31 : Définir, dans un souci de cohérence, un périmètre identique entre le champ de la loi de 1983 et celui des métiers soumis au contrôle du CNAPS.

Proposition 32 : Élaborer une loi sur la sécurité privée et l'ensemble des activités relevant de ce secteur.

4. Innovation

Proposition 33 : Réduire l'organisation nationale des deux forces à trois directions : une direction centrale de la Sécurité Publique (sécurité publique, sécurité routière), une direction centrale de la Sécurité de la République (renseignements, ordre public et protection, sécurité des transports et police des frontières) et une agence nationale et internationale de Police Judiciaire rattachée au ministère de la Justice.

Proposition 34 : Déconcentrer les deux forces sur une base régionale.

Proposition 35 : Supprimer les directions départementales et les groupements départementaux et articuler les échelons locaux autour des circonscriptions de police et des compagnies de gendarmerie.

Proposition 36 : Instaurer une coordination opérationnelle des deux forces de sécurité au plan départemental.

Proposition 37 : Limiter le nombre des brigades spécialisées dans les interventions « *coup de poing* » et renforcer les équipes locales polyvalentes.

Proposition 38 : Elaborer pour chaque force de sécurité un « *contrat opérationnel* » sur cinq années, servant de base à la nomination des deux directeurs généraux.

Introduction

La sécurité sera évidemment l'un des enjeux cruciaux de la prochaine élection présidentielle. D'abord parce qu'elle constitue l'un des fondements de la vie en société et que c'est l'une des raisons d'être des pouvoirs publics que de se donner les moyens de la garantir à chacun. Ensuite parce que Nicolas Sarkozy en a fait un élément essentiel de son discours de légitimation lors de la campagne présidentielle de 2007, s'appuyant à cette fin, pour une large part, sur l'image positive qu'il avait su bâtir suite à ses deux passages Place Beauvau en 2002-2004 et 2005-2007.

La logique consisterait dès lors à ce que les électeurs se prononcent en fonction des résultats mêmes de la politique de sécurité menée durant le quinquennat, répondant ainsi au vœu émis par le candidat UMP. D'autant que le récent rapport de la Cour des Comptes¹ vient fort opportunément de rappeler qu'il s'agit aussi d'un secteur de l'action publique particulièrement lourd sur le plan budgétaire, pesant pour 16,4 milliards d'euros en 2010 dans le projet de loi de finances de l'Etat.

Dans ce contexte, il reviendra naturellement à la gauche de souligner le gouffre insondable qui sépare les engagements de 2007 des résultats obtenus en 2012. L'analyse rétrospective se révèle à cet égard sans pitié, illustrant fort crûment ce qui, avec le recul, s'apparente sans contestation possible à de simples rodomontades. Mais il ne faut pas pour autant se leurrer. L'an prochain, la gauche, étant donné la dégradation sans précédent de la situation, sera avant tout attendue sur sa capacité à apporter des réponses crédibles et originales.

Contrairement à une idée trop largement répandue dans ses rangs, elle n'aurait rien à gagner, mais bien plutôt tout à perdre, à engager le combat contre la droite sur le terrain de la surenchère sécuritaire. Non seulement cette stratégie relève de l'impasse, mais elle risque même d'induire un divorce durable avec l'opinion publique. Les auteurs de ce rapport prônent donc une voie différente, convaincus que c'est par sa capacité à innover, à imaginer des réponses nouvelles, à s'inspirer pleinement des politiques territoriales mises en œuvre par ses élus locaux, que la gauche, dans ce domaine, parviendra à se doter d'une alternative crédible.

Dans le débat qui s'annonce, elle devra éviter un écueil et faire valoir un atout. L'écueil, ce serait d'accepter l'affrontement avec la droite sur son propre terrain, en reprenant ses concepts, ses idées, ses mots. L'atout, pour sa part, c'est son indéniable « *savoir-faire* » en matière de sécurité – un savoir-faire dont elle doit s'appliquer à convaincre nos concitoyens,

¹ Cour des Comptes, L'organisation et la gestion des forces chargées de la sécurité publique, Rapport public thématique, juillet 2011.

tâche relativement aisée pour peu qu'elle s'en donne l'ambition.

Le constat est à présent partagé de tous : les Français ont été floués depuis 2002. Floués par des chiffres de la délinquance maquillés pour apparaître bons alors qu'ils ne l'étaient pas ; floués car ils ont dû consentir un effort financier conséquent en vue d'améliorer leur sécurité et que les moyens dégagés ont été mal utilisés ; floués car le gouvernement leur a fait croire que la voie suivie, bien que sans issue, était la seule possible, et qu'il fallait persévérer en ce sens.

Cet échec n'est pas l'aboutissement d'une politique, mais d'une absence de politique, d'une absence de vision. Les dommages de cette gestion brouillonne sont si nombreux que l'on se contentera ici d'en évoquer les manifestations les plus préoccupantes : contradiction insurmontable entre la politique du chiffre et du résultat d'un côté et celle des moyens de l'autre ; déresponsabilisation croissante de la hiérarchie locale soumise à des consignes unilatéralement arrêtées au sommet et uniformément appliquées à la base ; gestion approximative des ressources humaines et matérielles ; relâchement du maillage territorial qui, combiné à la RGPP, entraîne une indéniable confusion en matière de doctrines d'emploi des forces nationales (recours aux CRS ou aux escadrons de gendarmes mobiles pour des actions de sécurité publique), voire un transfert de responsabilité et de charges vers les collectivités locales (polices municipales).

L'intérêt général commande donc de rompre avec une approche des questions de sécurité dont l'un des effets les plus tangibles a été le divorce, que nul ne songe plus à nier, entre la population et ceux en charge de sa protection.

La gauche doit proposer au pays un vrai commandement de nos forces de l'ordre qui, tournant résolument le dos aux foudrues médiatiques creuses et sans lendemain de Nicolas Sarkozy et de ses successeurs, s'inscrirait dans une démarche fondée sur la quête du bien commun et la satisfaction des besoins de nos concitoyens.

Elle doit ensuite développer une vision de la sécurité publique territorialement pertinente pour un service de proximité en phase avec les réalités et en rupture avec les concepts fumeux de « *police d'agglomération* » ou de « *police des territoires* ». Le temps est venu d'un effort conséquent de compréhension des enjeux territoriaux et de priorisation des actions arrêtées en concertation étroite entre les responsables des forces de sécurité, le parquet et les élus locaux.

Enfin, la gauche doit imaginer une organisation des forces de police et de gendarmerie qui, loin de se focaliser sur la satisfaction des corporatismes divers et des volontés d'hégémonie, s'applique à répondre aux besoins effectifs de nos concitoyens, par l'émergence d'un véritable service public de la sécurité, modernisé, tourné vers la protection des personnes et rendant des comptes aux usagers.

Les propositions rassemblées ici, si diverses soient-elles, des plus générales aux plus détaillées, des plus symboliques aux plus techniques, ne visent qu'un seul objet : refaire de

la police et de la gendarmerie une force publique « *instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée* ». C'est en effet dans cette belle formule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que se trouve le sens d'une démarche de gauche : rendre aux Français « leurs » forces de police et de gendarmerie, trop longtemps confisquées par le marketing sécuritaire et la protection du pouvoir, en imaginant tous les moyens de faire en sorte que ce soient enfin les attentes réelles des quartiers, villes, villages, et de leurs habitants, qui écrivent la feuille de route de nos gendarmes et policiers.

PARTIE I

Les leçons du passé

Dans le baromètre mensuel réalisé par TNS SOFRES et publié par *La Croix* sur les « préoccupations des Français », la « sécurité des biens et des personnes » ne figure au mois de juillet 2011 qu'en onzième position (27 %), bien loin derrière le chômage et l'emploi (73 %), la santé et la qualité des soins (57 %), l'évolution du pouvoir d'achat (51 %), le financement des retraites (49 %) ou encore l'école et la qualité de l'enseignement (48 %). A l'évidence, la situation tranche nettement avec celle qui prévalait lors de la dernière année de la législature 1997/2002, où cet item apparaissait alors en tête du classement. Faut-il y voir un succès pour Nicolas Sarkozy ? Faut-il en conclure que la sécurité n'est plus un problème dans notre pays ?

La réponse s'avère évidemment plus complexe. D'abord parce que l'environnement sociopolitique s'est profondément modifié ces dix dernières années. Ainsi, par exemple, au début des années 2000, on assistait à une reprise des créations d'emploi et le chômage reculait, notamment dans les classes moyennes et populaires, traditionnellement les plus touchées par l'insécurité. La peur liée à la perte d'activité diminuait donc et, mécaniquement, les préoccupations relatives au niveau d'insécurité prévalaient sur toute autre considération. Ensuite parce que depuis 2002, Nicolas Sarkozy a fait de son image de « Sheriff de France » une marque de fabrique dont l'étoile a longtemps brillé à proportion de son activisme policier. Mais avec le temps, son éclat a pâli et le passé s'est institué comme un passif. La gestion médiatique des forces de sécurité aux dépens d'une politique de long terme de traque de la délinquance, de remontée des réseaux, de recherche des auteurs d'infractions démontre ses limites.

Il convient donc d'introduire un peu de raison dans un débat pour le moment dominé par la gesticulation. L'objectif de la sécurité publique, c'est de faire régner la concorde civile et non d'ériger sa légitimité sur un état de panique entretenue. La gauche doit donc récuser les délires sécuritaires en leur opposant des réponses concrètes, efficaces, vigoureuses mais mesurées. Elle ne pourra pour autant y parvenir que dans la mesure où elle-même consent à procéder à une mise en cause critique de son propre bilan.

C'est le défi qu'entend relever cette première partie : revisiter la mandature de la gauche plurielle avant de s'intéresser à l'action du ministre puis du président Nicolas Sarkozy.

1.

Les socialistes et la sécurité : du constat de l'échec à sa réfutation

1. QUAND LA GAUCHE BAT SA COULPE...

La gauche a échoué en matière de sécurité. Chacun le dit, le répète à l'envie, il faut donc que ce soit vrai. Lionel Jospin, dernier Premier ministre socialiste, le confessait déjà sur TF1 le dimanche 3 mars 2002, c'est-à-dire quelques semaines avant même la tenue du premier tour du scrutin présidentiel, reconnaissant sans ambages avoir péché sur ce dossier « *un peu par naïveté* » : « *Je me suis dit peut-être pendant un certain temps : si on fait reculer le chômage, on va faire reculer l'insécurité. On a fait reculer le chômage – il y a 928 000 chômeurs en moins – mais ça n'a pas eu un effet direct sur l'insécurité*². » Certes, sa position évoluera quelque peu par la suite, mais pas tant sur le constat de l'échec, qui semblera toujours s'imposer à ses yeux avec une impérieuse évidence, que sur ses causes. Ainsi, dans la tribune qu'il accordera au quotidien *Le Monde* en 2003, expliquera-t-il moins le résultat du 21 avril par les orientations de la politique mise en œuvre – caractérisée par un fructueux équilibre entre répression, réparation et prévention – que par les dissensions à l'œuvre au sein de la majorité plurielle, – les Verts, les communistes et jusqu'à certains socialistes s'étant selon lui refusés à accepter l'inévitable dimension répressive de cette politique³.

Des dirigeants socialistes à l'unisson

A peine tournée la page douloureuse de la présidentielle, les dirigeants du PS, en quête des raisons profondes d'un désastre électoral sans précédent, n'allaient pas tarder à lui emboîter le pas, se livrant à une analyse sans concession et parfois brutale de l'échec de la gauche dans la lutte contre la délinquance. Ainsi Henri Weber dans *Libération*⁴, Gérard Collomb dans *Le Figaro*⁵, en passant par nombre de contributions générales⁶ au Congrès de Dijon ou d'ouvrages⁷ reprirent cette grille d'analyse. Encore aujourd'hui, cette thèse est

² Dès le 21 février sur France 2, au lendemain de sa déclaration de candidature, interrogé sur ses éventuels regrets par David Pujadas, il avait déjà répondu : « *Je ne peux pas me satisfaire de la situation de l'insécurité. Les efforts devront être accrus.* »

³ L. Jospin, « Etre utile », in *Le Monde*, 1^{er} février 2003.

⁴ H. Weber, « Les chantiers oubliés », in *Libération*, 29 août 2002.

⁵ G. Collomb, « Un coup de barre à gauche du PS serait une erreur », in *Le Figaro*, 17 avril 2003.

⁶ Cf. par exemple la contribution présentée par F. Hollande, « Pour un grand Parti socialiste », ou celle du NPS, « Pour un nouveau Parti socialiste ».

⁷ Cf. P. Moscovici, *Un an après*, Paris, Grasset, 2003 ou L. Baumel et L. Bouvert, *L'année zéro de la gauche*, Paris, Editions Michalon, 2003.

régulièrement avancée, à l'instar de François Hollande qui, dans son ouvrage publié en 2009, situe « *les raisons de notre échec [...] dans la manière dont nous avons été pris à contre-pied sur les questions de sécurité et d'immigration*⁸ ».

Puisque l'opinion le dit...

Les dirigeants socialistes auraient-ils pu adopter un autre discours ? Sans doute pas, tant celui-ci eût été perçu par nos concitoyens comme un pur déni de réalité.

En effet, pour les Français, le doute n'est pas de mise, les politiques mises en place entre 1997 et 2002 dans le domaine de la sécurité ont largement échoué⁹. Les prescripteurs d'opinion – journalistes ou sociologues – le leur rappellent d'ailleurs à chaque instant. Il suffit pour s'en convaincre de restituer quelques-uns des gros titres des journaux de l'époque : « *Trains de Banlieue : l'insécurité monte* » ; « *Violence des enfants : les parents débordés* » ; « *Les vraies raisons de la guerre des bandes* » ; « *La violence est entrée à l'hôpital* » ; « *Banlieues : les pompiers ont peur* » ; « *Délinquance : les chiffres qui inquiètent* »... Il n'est pas jusqu'à la presse réputée favorable au gouvernement de gauche qui ne cède au catastrophisme ambiant, peignant une situation volontiers apocalyptique : « *Au ministère de l'Intérieur, écrit Le Nouvel Observateur¹⁰, on est conscient que tous les gouvernements ont échoué dans la lutte contre la petite délinquance. Dans les quartiers sensibles, tous les clignotants sont au rouge. Elus, policiers, magistrats, éducateurs, enseignants sont désemparés – c'est un euphémisme. Les jeunes qui posent problème sont devenus insaisissables. Dans ces quartiers-là, les petites « dépouilles », la drogue, les tags sur les voitures ou sur les rideaux de fer des commerçants, les jeunes qui traînent leur ennui en bandes et les dealers qui tiennent le trottoir, souvent accompagnés de chiens, contribuent à accroître l'inquiétude.* » Et deux ans plus tard, le rédacteur en chef adjoint du même hebdomadaire, Hervé Algalarrondo, enfonce encore le clou dans un pamphlet au titre évocateur : *Sécurité : la gauche contre le peuple¹¹*. Il y explique que l'intelligentsia socialiste rechigne dans ce domaine à toute conversion : « *Elle continue de voir dans le moindre accroissement des pouvoirs de la police et de la justice une menace pour les « libertés ». Elle continue d'éprouver davantage de compassion pour les délinquants que pour les victimes. Après les élections, le gouvernement, qu'il soit de gauche ou de droite, continuera de se heurter à ce que j'appelle le « parti des droits de l'homme » : il ne se résigne pas à répudier l'angélisme¹².* » Et Laurent Joffrin de conclure : « *Le point faible du bilan de la gauche, c'est bien l'insécurité. [...] La gauche a échoué sur un point décisif : l'usage efficace de l'administration policière. [...] Voilà sans doute, dans la campagne qui s'annonce, le vrai talon d'Achille de la majorité. Ou le talon de Lionel¹³... ».*

⁸ F. Hollande, *Droits d'inventaires*, Paris, Seuil, 2009.

⁹ Mais en attribuent-ils exclusivement la responsabilité à L. Jospin et à la gauche plurielle ? Ce n'est pas une certitude. Ainsi Gérard Grunberg note qu'à la veille du scrutin présidentiel de 2002, la crédibilité du Président sortant J. Chirac est au plus bas dans les domaines cruciaux de l'immigration (67 % de réponses négatives), de la moralisation de la vie politique (67 % de réponses négatives) et, surtout, de la sécurité des citoyens (77 % de réponses négatives). (« Le drôle de printemps électoral », in *L'état de l'opinion*, Paris, Seuil, 2003).

¹⁰ « Insécurité : les chiffres noirs », 17 février 2000.

¹¹ H. Algalarrondo, *Sécurité : la gauche contre le peuple*, Paris, Robert Laffont, mars 2002.

¹² Interview au *Figaro*, 18 mars 2002.

¹³ *Le Nouvel Observateur*, 19 juillet 2001.

L'hebdomadaire *Politis* soulignera lui-même en juillet 2001 que « *d'un point de vue de gauche, Jacques Chirac a parfaitement raison. Le saviez-vous ? Un quart des habitants de l'Ile-de-France ont eu leur auto cambriolée en trois ans. Et 10 % leur appartement. [...] Il est grand temps pour les intellectuels de gauche et leurs médias de reconnaître qu'il y a là un très grave problème.* »¹⁴

Ainsi plus l'échéance présidentielle se rapprochera, plus la presse écrite et audiovisuelle accordera de place au traitement des faits divers et, partant, à la prétendue impéritie gouvernementale dans la lutte contre la délinquance. L'institut TNS Média, qui produit une courbe UBM (Unité de Bruit Médiatique), a démontré qu'en 2001 le thème de l'insécurité était arrivé très loin devant tous les autres, avec dix fois plus de « *bruit médiatique* » que le chômage. L'émission « *Arrêt sur images* » divulguait pour sa part en mai 2002 qu'alors que TF1 avait diffusé entre le 1^{er} et le 21 avril cinquante-quatre sujets sur l'insécurité, dont 5 % de positifs (par exemple sur des dispositifs de prévention), elle n'en avait passé à l'antenne que dix sur les trois semaines suivantes, dont 40 % de positifs...

La presse a donc amplement relayé, jusqu'au premier tour de l'élection présidentielle, le discours dominant qui faisait état de l'impuissance, sinon de la mauvaise volonté de la gauche dans son combat contre la délinquance.

L'échec électoral de 2002 a-t-il débouché sur une prise de recul nécessaire pour analyser l'articulation qui s'instaura entre les mesures mises en œuvre (et singulièrement la police de proximité), le jeu politique (et notamment l'interaction entre certains syndicats policiers et la droite parlementaire) et la construction des faits médiatiques ? Ainsi, par exemple, s'est-on interrogé sur la genèse des statistiques policières qui, systématiquement orientées à la hausse, créaient l'illusion d'un phénomène objectif indiscutable ? Que nenni. Il faudra attendre plusieurs années pour que soient mises en lumière les « *erreurs* » de la statistique policière – erreurs témoignant de l'efficacité de la politique publique de sécurité du moment¹⁵.

On ne trouva, non plus, personne pour défendre les acquis législatifs de la fin de l'année 2001 comme par exemple la loi sur la présomption d'innocence. Elle fut pourtant votée par une large majorité de parlementaires et sans opposition. Il est vrai qu'elle suscita à l'occasion de son entrée en application des résistances très fortes parmi certaines organisations syndicales policières. Puis ces dernières surent profiter de l'attention accordée par les médias aux questions de sécurité pour avancer nombre de revendications catégorielles et obtenir gain de cause, sur fond de manifestations imposantes en novembre 2001 et de virulentes interpellations répétées du gouvernement à l'Assemblée nationale par son opposition. Même les gendarmes, principalement les sous-officiers d'active, n'hésitèrent pas à sortir de leurs casernes en tenue, pour défiler armés, dans leurs véhicules de service, sur l'ensemble du territoire français, afin de réclamer une amélioration de leurs conditions de travail ! Pourtant il n'y avait là aucune coïncidence, mais bien une habile exploitation,

¹⁴ *Politis*, éditorial intitulé « Questions de sécurité », 19 juillet 2001.

¹⁵ J-H. Matelly, C. Mouhanna, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007.

chacun suivant sa logique mais contribuant de fait à créer un climat de tension extrême.

Ces considérations ne furent pourtant pas immédiatement prises en compte. La plupart des ouvrages qui, dans la foulée du 21 avril, se donneront pour objet d'identifier les causes du désastre, recourront massivement à la traditionnelle grille d'interprétation basée sur « *la négation du réel* » par la gauche. Pour Eric Dupin, ainsi, les problèmes posés « *ont très longtemps été carrément gommés par les bonnes âmes de la gauche officielle. Ce n'était pas l'insécurité qui progressait, mais « le sentiment d'insécurité », répétaient ses dirigeants et sa presse. [...] Ce grave manquement à ses devoirs n'est pas la dernière raison de son éviction du second tour de l'élection présidentielle de 2002*¹⁶. » Même constat d'échec chez Denis Pingaud¹⁷ mais, soulignons-le, celui-ci recourt pour expliquer la déroute à des raisons diamétralement opposées. En l'espèce, Lionel Jospin aurait trop cherché, durant la campagne, à « coller » à Jacques Chirac pour éviter les coups alors qu'au contraire il eût fallu s'en démarquer : « *Le Premier ministre candidat désoriente [...] les électeurs. A commencer par les siens. A prendre sur son dos les mauvais chiffres sur la délinquance et à adopter un positionnement tellement « sécuritaire », il laisse à penser que... ce n'est pas plus utile de voter pour lui que pour le président sortant.* »

Un échec pour cause de droitisation du discours ?

Une explication très minoritaire dans l'absolu, mais à laquelle adhérera pour une large part le monde intellectuel et universitaire. L'idée dominante ici est que la gauche, dans cette affaire, est tombée dans son propre piège en tentant vainement d'instrumentaliser à son profit le thème de l'insécurité. Selon Laurent Mucchielli¹⁸, ainsi, « *en voulant débarrasser la gauche de « l'angélisme », en insistant sur la « responsabilité individuelle » des auteurs d'actes de délinquance quel que soit leur âge, en allant jusqu'à qualifier d' « excuses sociologiques » les analyses sur les causes des délinquances juvéniles, en reléguant la politique de la Ville au profit d'une place de plus en plus centrale accordée au ministère de l'Intérieur, le gouvernement Jospin a en quelque sorte « fait sauter les digues » que constituaient des repères intellectuels classiques à gauche. Ce faisant, il a en réalité ouvert un boulevard à la surenchère sécuritaire et à sa mise en scène médiatique. Dès lors que tout le monde allait dans le même sens, les positions les plus extrêmes ont pu s'exprimer sans rencontrer de contradiction majeure.* »

Cette thèse d'une gauche pénalisée électoralement pour avoir joué à l'apprenti sorcier, quoique très marginale dans l'opinion publique, demeure aujourd'hui une clef d'interprétation pertinente aux yeux d'un grand nombre de sociologues. Ainsi en 2008 encore, Jean-Yves Dormagen et Daniel Mouchard pouvaient-ils avancer sans l'ombre d'une hésitation que « *Lionel Jospin a perdu les élections parce qu'il a accordé trop d'importance à un thème sur lequel il n'était pas crédible, y compris au sein de l'électorat de gauche : la*

¹⁶ E. Dupin, *Sortir la gauche du coma – Comprendre les racines d'un désastre*, Paris, Flammarion, 2002.

¹⁷ D. Pingaud, *L'impossible défaite*, Paris, Seuil, mai 2002.

¹⁸ L. Mucchielli, « Repenser la prévention pour « faire société » », in *Hommes et Libertés*, n° 120, décembre 2002.

délinquance¹⁹. »

Persistantes divisions socialistes

Il est vrai que le PS lui-même a contribué à nourrir cette lecture en accréditant l'idée qu'il existe – toujours – en son sein un véritable clivage sur la question. Ainsi à l'approche de l'élection présidentielle de 2007, *Libération* peut encore évoquer un parti « toujours piégé par la sécurité » faute d'être capable de parler « d'une voix claire et ferme²⁰ ». Plus que jamais, les positions alors exprimées par les « bobos de gauche » hostiles à toute répression, souvent proches de la Ligue des Droits de l'Homme ou du Syndicat de la Magistrature, et celles véhiculées par certains élus de banlieue et ce que Julien Dray appellera « le parti profond » sont présentées comme inconciliables.

Et de fait, les propositions certes parfois iconoclastes formulées par Ségolène Royal – encadrement militaire pour les primo-délinquants de seize ans et plus, stages de parentalité, suppression des allocations familiales, internats scolaires... – furent d'abord combattues au sein même du Parti socialiste. Certains de ses dirigeants n'hésitèrent pas alors à affirmer que la future candidate prenait la responsabilité, en commettant selon eux exactement la même faute que Lionel Jospin cinq ans plus tôt, de propulser à nouveau Jean-Marie Le Pen au second tour.

Deux ans plus tard, la persistance de ces sourdes luttes entre « libertaires » et « pragmatiques » conduira Bruno Le Roux à souligner que s'« il y a des gens qui ces dernières années ont réfléchi, et [...] ont paru crédibles au sein du PS sur ces questions de sécurité », en revanche « le discours général du Parti n'a jamais su intégrer complètement cette dimension pour en faire un des éléments importants de sa politique »²¹.

Du caractère « fondateur » ou non du colloque de Villepinte

Cette difficulté vient peut-être de l'appréciation souvent portée sur le colloque de Villepinte organisé par le gouvernement de Lionel Jospin en octobre 1997. Il est en effet régulièrement présenté comme un événement fondateur, marquant une rupture avec les supposés « laxisme » et « angélisme » qui prévalaient jusqu'alors au sein du PS. Certes, la lutte contre la délinquance est alors érigée en « seconde priorité gouvernementale » par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement qui, se référant à la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, légitime le tournant opéré en arguant du fait que « l'insécurité est une inégalité » qui « touche avant tout les classes populaires ». Mais paradoxalement, cette initiative marquait pourtant un enterrement du travail accompli au sein du PS par un groupe de réformateurs réunis autour de Daniel Vaillant, Bruno Le Roux et Clotilde Valter²². De fait, pas une seule fois dans les propos du Premier ministre n'est fait référence à la réflexion

¹⁹ J.-Y. Dormagen, D. Mouchard, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, Editions De Boeck Université, 2008.

²⁰ J.-D. Merchet, « Le PS toujours piégé par la sécurité », in *Libération*, 6 juin 2006.

²¹ B. Le Roux, « Il faut des instits et des policiers », site internet Reversus, 26 Novembre 2009.

²² R. Cos, « La sécurité sous le gouvernement Jospin, sur le destin ministériel d'une doctrine partisane, Recherches socialistes, OURS, janvier-juin 2011, p.

doctrinale qui avait nourri la convention nationale de la Villette des 29/30 juin 1996 consacrée aux « *nouveaux acteurs de la démocratie* » et où bien des idées nouvelles comme « *la police de proximité* » destinée à « *garantir partout à chaque citoyen le droit de vivre en sécurité* ». Et puis surtout un tel discours fut contreproductif sur le plan politique en accréditant l'idée que, préalablement au colloque, la gauche se désintéressait des questions de sécurité publique, et que les gouvernements ayant dirigé le pays entre 1981 et 1986 ainsi qu'entre 1988 et 1993 étaient restés inertes en matière de lutte contre la délinquance.

2. UN BILAN PRATIQUE ET DOCTRINAL A REVISITER

Si l'on veut bien se donner la peine d'examiner dans le détail le bilan de la gauche, il est en effet frappant de constater, contrairement à certains lieux communs que ses leaders ne sont pas les derniers à propager, la grande continuité de sa position doctrinale sur ces questions depuis au moins une trentaine d'années ainsi que le caractère tout à fait honorable de son action gouvernementale.

Des principes d'action établis de longue date

Ainsi le plan d'ensemble de lutte contre la criminalité élaboré par le PS dans la perspective des élections présidentielles de 1981 s'articule déjà autour de trois objectifs dont la pertinence est encore aujourd'hui patente : *prévenir la criminalité, la contenir, éviter la récidive. Prévenir la criminalité* car il serait illusoire de s'attacher aux effets sans s'attaquer aux causes. *La contenir* car « *la réponse immédiate à la grande violence et à la grande criminalité, c'est évidemment la neutralisation par la prison, et cela pendant tout le temps nécessaire à la sécurité de la population*²³ ». Enfin, *éviter la récidive* en développant le recours aux peines alternatives et de substitution, dans la mesure où, pour certaines catégories de délinquants, la prison désocialise plus qu'elle ne prépare à la réinsertion sociale, corrompt plus qu'elle n'amende. Quant à la police elle-même, ses missions doivent être redéfinies de manière à ce qu'elle soit en mesure de se consacrer en priorité à la prévention, à la dissuasion, à l'enquête et à la protection, et non plus à des tâches administratives dont il convient de la libérer. L'ilotage enfin sera promu, – « *dans notre conception, l'ilotier [étant] un gardien bien formé, vivant dans le quartier, le connaissant à travers ses habitants, ses réalités sociales, ses problèmes, ses associations*²⁴ ».

Reconnaissons que si certains termes et concepts ici utilisés ont sans doute un peu vieilli, nous n'en retrouvons pas moins dans cette déclaration d'intention les axes d'une politique équilibrée qui n'a rien perdu de son actualité en 2011. Les bases doctrinales du Parti socialiste en matière de sécurité, fondées sur le triptyque « *prévention-dissuasion-punition* », étaient déjà bien posées en 1981, même si l'une ou l'autre de ses dimensions a pu conjoncturellement être remise en cause par la suite en fonction des circonstances et des convictions spécifiques à tel ou tel dirigeant. Les ministres socialistes de l'Intérieur y ont d'ailleurs largement puisé les sources de leur action, et tous se sont efforcés de mener une

²³ « Des hommes libres dans une société sûre », in *Le Poing et la Rose*, 22 avril 1981.

²⁴ *Id.*

politique équilibrée, soucieuse toute à la fois d'efficacité policière et de respect de la déontologie.

De Gaston Defferre à Paul Quilès

Si Gaston Defferre (1981-1984) est surtout entré dans l'histoire comme le père de la décentralisation à la française, il fit aussi preuve d'un grand volontarisme en matière de lutte contre la délinquance. Certes, son nom n'est associé à aucune grande loi dans le domaine de la sécurité, mais il s'appliqua avec un certain succès à réformer le fonctionnement de la police, qu'il souhaitait mettre « *au service des citoyens* ». Le 10 octobre 1981, à Marseille, il annonça le recrutement de 6 000 personnels supplémentaires, se prononça en faveur de l'instauration d'un « *dialogue permanent* » avec la base et insista sur le nécessaire établissement de « *rappports exemplaires* » entre la Nation et ses forces de l'ordre.

Mais c'est probablement dans le domaine de la formation des policiers qu'il se montrera le plus actif. Le 3 décembre 1981 est ainsi instituée une nouvelle Direction de la formation des personnels avec à sa tête Jean-Marc Erbès. Trois objectifs lui sont assignés : l'amélioration du recrutement des gardiens de la paix, la mise en place de structures de recherche et de documentation, enfin l'élaboration d'une « *Charte de la formation* ». Celle-ci, qui s'appuiera sur les résultats d'une vaste enquête – 110 000 questionnaires ayant été adressés aux policiers afin de mesurer leurs attentes en la matière – est finalement publiée le 5 décembre 1982. Elle prévoit notamment un plan d'action de cinq ans doté de douze objectifs, parmi lesquels le développement de la qualification professionnelle, la promotion d'un style de commandement conciliant discipline et dialogue, la montée en puissance des techniques de prévention et une sélectivité accrue en matière de recrutement.

Pierre Joxe (1984-1986 et 1988-1991) se signalera par une ambitieuse politique de modernisation des organes de sécurité publique, basée sur leur professionnalisation et leur départementalisation. Lui qui, en 1984, arrive du ministère de la Défense, est particulièrement frappé par le préoccupant état de sous-équipement qui caractérise alors la police nationale. Il s'appliquera dès lors avec beaucoup de détermination à remédier à ces dramatiques carences. C'est ainsi que l'outil informatique est généralisé dans les commissariats et les réseaux de transmission améliorés. La police technique et scientifique connaît pour sa part un développement sans précédent.

Le ministre se prononce par ailleurs en faveur de la promotion de l'ilotage et inaugure en novembre 1989 l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI). Inspiré de l'Institut des hautes études de défense nationale, celui-ci représente une institution novatrice dans la police, qui va développer son action dans trois domaines : la recherche – en appui avec la communauté scientifique –, la formation, la communication. Pierre Joxe œuvre enfin à une amélioration significative des relations entre la police et la gendarmerie nationale. L'un de ses principaux mérites est sans doute d'avoir saisi, parmi les premiers, toute l'importance qu'il convenait d'accorder à la mise en place d'une approche globale des politiques de sécurité. Paul Quilès (1992-1993), lui, élabore en mai 1992 un plan d'actions immédiates contre la criminalité, qui sera décliné en « *plans locaux de sécurité* » dans les

départements, et installe le 3 mars 1993 le Conseil supérieur de la police technique et scientifique. Le premier, il crée aussi un « *conseil supérieur de l'activité de la police nationale* », que s'empressera de supprimer Charles Pasqua.

Une priorité du gouvernement Jospin

Les deux ministres de l'Intérieur du gouvernement Jospin, Jean-Pierre Chevènement (1997-2000) et Daniel Vaillant (2000-2002) se révéleront particulièrement novateurs dans le domaine de la lutte contre la délinquance. Le 28 octobre 1997 est signée la circulaire interministérielle relative à l'établissement des contrats locaux de sécurité. Leur émergence s'inscrit dans une perspective résolument nouvelle ouverte par Paul Quilès, celle de partenariat et de coproduction des politiques menées en la matière. Il s'agit en l'espèce de déployer l'action publique dans la continuité des réflexions menées depuis des années : la citoyenneté comme axe de prévention privilégié, la proximité comme mode d'intervention, la quête indispensable d'une coopération efficace entre les services de l'Etat (police, gendarmerie, justice) et les partenaires territoriaux, au premier rang desquels les maires bien sûr, mais aussi l'ensemble des acteurs de la vie sociale : bailleurs, sociétés de transport public, établissements commerciaux... Le décret du 18 novembre 1997 débouche pour sa part sur la création du Conseil de sécurité intérieure, présidé par le Premier ministre et chargé de la définition des « *orientations générales de la politique de sécurité intérieure* ». Une circulaire du 9 mars 1998 se fixe pour objectif d'« *apporter une réponse immédiate* » aux violences urbaines. Le 27 avril suivant, Jean-Pierre Chevènement dévoile un plan de redéploiement de 3 000 policiers et gendarmes au profit de 26 départements sensibles dans le but de « *supprimer des zones de non-droit* ». Le 8 juin, Lionel Jospin annonce une série de mesures pour renforcer la lutte contre la délinquance des mineurs, avec notamment le développement des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).

A l'issue du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, il présente plusieurs dispositions centrées sur trois priorités : assurer, par la mise en œuvre de la police de proximité, une présence effective dans les quartiers et les lieux sensibles, améliorer l'efficacité de la réponse aux actes de délinquance, préserver l'école et amplifier les actions en faveur de la jeunesse. Le 19 avril suivant est présenté un plan d'aide aux victimes sur trois ans, destiné à améliorer leur accueil, leur information et leur accompagnement au sein des services de l'Etat. Une semaine plus tard est publiée par le ministère de l'Intérieur la liste des sites expérimentaux de police de proximité, répartis sur 33 départements essentiellement du Sud-est, du Nord-Pas-de-Calais, d'Alsace et d'Ile-de-France.

Plus globalement, il faut se souvenir que sous le gouvernement Jospin, le budget de la police, laissé en jachère par les Premiers ministres Edouard Balladur et Alain Juppé, a augmenté de 18 %, que les effectifs ont crû de 11 % pour dépasser pour la première fois les 150 000 et que les investissements ont pratiquement doublé. Ainsi le budget passe de 30 à 34 milliards de francs de 2000 à 2002. Des sommes considérables sont consacrées à la protection des policiers. Ainsi le gilet pare-balles que distribuera Nicolas Sarkozy à peine installé Place Beauvau fut-il commandé par Daniel Vaillant !

Des lois qui ont marqué leur époque

De même, le bilan législatif de la gauche, dans le domaine de la lutte contre la délinquance, se révèle extrêmement riche, non pas sur le plan quantitatif mais qualitatif. En l'espèce, tous les secteurs de la sécurité sont ici concernés, et les approches préventives et répressives se conjuguent harmonieusement, sans tabou, révélant une quête d'équilibre conforme, somme toute, à ce qui apparaît comme la doctrine socialiste depuis une trentaine d'années.

a) La modernisation de la police

Il y a eu d'abord la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 qui est utilement venue réglementer les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds. Elle fut suivie par l'importante loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale. Celle-ci poursuivait quatre grands objectifs : l'adaptation de l'institution policière afin de la rendre plus opérationnelle ; l'accroissement de l'efficacité des investigations ; l'amélioration de la protection du territoire et de l'Etat ; enfin l'optimisation des conditions d'emploi des personnels en région parisienne. Elle s'est traduite par un effort budgétaire des plus appréciables, sur cinq ans, dont les effets bénéfiques ont été extrêmement sensibles : modernisation du parc immobilier par des constructions nouvelles et l'entretien de l'existant (livraison de près de 342 000 mètres carrés de planchers, de constructions neuves ou de rénovation de 1986 à la fin de 1990) ; poursuite de la remise à niveau du parc automobile, tant pour ce qui concerne celui de véhicules légers, utilitaires et deux-roues (16 693 véhicules acquis de 1986 à la fin de 1990) que pour celui du maintien de l'ordre (897 véhicules acquis entre 1986 et 1990) ; accélération du processus de modernisation des méthodes de travail des services par la généralisation des techniques informatiques, bureautiques et télématiques (accroissement du parc de terminaux et de micro-ordinateurs) ; structuration des applications de police opérationnelle (fichiers de recherche et fichiers de travail) et amélioration des systèmes de gestion (personnel et équipement) des directions concernées ; rajeunissement du parc de matériel émetteur-récepteur et modernisation des réseaux radios, notamment fichiers à bord des véhicules ; mise à disposition de nouvelles fonctionnalités (salles d'information et de commandement) ; enfin, accroissement des moyens consacrés à la police technique et scientifique tant dans le domaine de l'équipement de ses services que dans celui des matériels afin de lui assurer une plus grande capacité opérationnelle.

b) Réglementer les polices municipales

Il y eut ensuite la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. Elle vise à conférer à leurs agents de nouveaux pouvoirs en leur délivrant expressément la qualité d'agents de police judiciaire adjoints. Mais elle encadre aussi plus strictement leur action par l'entremise du préfet et du procureur de la République. Les principales dispositions du texte ont pour objet l'instauration d'une convention de coordination entre le maire de la commune et les autorités de l'Etat dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent ; la création auprès du ministre de l'Intérieur d'une commission consultative des polices municipales ; l'obligation de conditionner l'exercice des fonctions

d'agent à l'obtention d'un concours de la fonction publique territoriale ; l'encadrement de la détention d'armes, permise dès lors que la nature des interventions et les circonstances le justifient, sur autorisation nominative du préfet après demande motivée du maire ; la mise en place d'une identification commune à tous les services de polices municipales de la carte professionnelle, de la tenue, de la signalisation des véhicules et des équipements ; enfin l'établissement d'un code de déontologie par décret en Conseil d'Etat.

c) Un cadre déontologique renforcé

La gauche s'est révélée particulièrement active en matière de contrôle des activités des forces de l'ordre. Dans son article 4, la loi du 7 août 1985 évoquée plus haut prévoyait l'élaboration d'un code de déontologie de la police nationale. Celui-ci est finalement mis en œuvre par le décret n° 86-592 du 18 mars 1986 qui, constitué de vingt articles répartis en trois titres, traite successivement des devoirs généraux de l'institution, des droits et devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement, et du contrôle de la police. Il souligne notamment le respect dû aux personnes, sans distinction d'origine, l'obligation d'assistance à tout individu même si l'agent n'est pas en service, l'usage proportionné des armes, l'interdiction d'exercer des violences à l'encontre de suspects gardés à vue et l'obligation de ne pas se conformer à un ordre manifestement illégal. Les manquements à ces règles sont, d'après l'article 6, susceptibles d'induire des sanctions disciplinaires, voire pénales. Toutefois, pendant plusieurs années encore, aucune instance extérieure à l'institution policière n'aura la charge de veiller au respect des dispositions de ce code. C'est le gouvernement Bérégovoy qui, par l'entremise d'un décret en date du 16 février 1993, remédiera à cette carence en instaurant le Conseil supérieur de l'activité de la police nationale, – ancêtre de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), à laquelle le Premier ministre Lionel Jospin souhaitera conférer une légitimité encore accrue en l'instituant par voie parlementaire et en lui attribuant le statut d'autorité administrative indépendante : la loi qui la fonde, du 6 juin 2000, octroie surtout à cette nouvelle instance un champ d'intervention particulièrement étendu, puisque bien au-delà de la seule police nationale, elle est chargée de veiller au respect de la déontologie par toute personne exerçant des activités de sécurité, quelles qu'elles soient, sur le territoire de la République.

d) Le respect de la présomption d'innocence

Certains des textes adoptés par la gauche ont eu plus spécifiquement pour objet de garantir le respect du principe fondamental de la présomption d'innocence dans le processus pénal. Dans cette catégorie entre notamment la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. L'une de ses principales innovations réside dans l'institution de droits nouveaux pour la personne placée en garde à vue : droit à un examen médical dès le début de la mesure, droit d'informer un de ses proches, droit à un entretien avec un avocat. Une autre évolution induite par ce texte, de portée plus générale, concerne le régime des nullités. Il est en effet prévu, sous l'article 171 du code de procédure pénale, une liste de nullités automatiques dans le cas où certaines dispositions, relatives en particulier au régime de la garde à vue, en viendraient à être violées. La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 sur le

renforcement de la présomption d'innocence s'inscrit dans cette même perspective. Elle apporte des modifications majeures aux différentes phases de la procédure, parmi lesquelles l'instauration de l'appel en matière criminelle, le renforcement du droit des victimes, la réforme de la libération conditionnelle ainsi que du régime de la garde à vue, du déroulement de l'instruction préparatoire, de la détention provisoire²⁵, et contient une série de nouvelles dispositions relatives à la presse.

e) Une politique de sécurité plus performante

Enfin, la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne (LSQ), adoptée à peine deux mois après les attentats du 11 septembre, s'inscrit dans une perspective plus répressive que les précédentes, mettant en œuvre divers moyens de lutte contre le terrorisme, les trafics et certaines nuisances sociales. Il convient de relever notamment les dispositions renforçant considérablement les pouvoirs des personnels de sécurité, y compris du secteur privé qui, habilités par un représentant de l'Etat, obtiennent par le truchement de ce texte l'autorisation de procéder à des fouilles et palpations en cas de forte suspicion de délit – ces fouilles devant toutefois être en principe soumises à un accord de la personne suspectée.

La combinaison de textes axés sur la déontologie, la garantie du respect des libertés fondamentales et l'efficacité de l'action policière révèle une cohérence caractéristique de la gauche sur ces questions : le renforcement éventuel des pouvoirs juridiques ou matériels des forces de l'ordre (LSQ) va de pair avec une intensification du regard et du contrôle exercé par des autorités administratives extérieures et indépendantes sur leurs missions (CNDS). On soulignera que la plupart des dispositifs mis en place par les gouvernements socialistes n'ont pas été rejetés par la droite lorsqu'elle a repris le pouvoir, ce qui démontre que leur entrée en vigueur correspondait à un besoin effectif auxquels il s'est agi en dernier ressort de répondre de manière plus pragmatique qu'idéologique. Les textes adoptés sur le renforcement des règles de déontologie ou de la présomption d'innocence, ainsi, s'inscrivent dans un contexte particulièrement lourd, marqué par plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant la France pour torture et traitements inhumains commis par des policiers²⁶. C'est l'institution dans son ensemble, et plus largement l'image de notre pays dans l'Union et dans le monde qui n'auraient pas manqué d'en pâtir si la gauche ne s'était pas appliquée avec détermination à remédier aux dysfonctionnements relevés.

Des rapports visionnaires

La gauche a aussi su impulser, lorsqu'elle détenait le pouvoir, des politiques nationales innovantes et exemplaires, s'appuyant sur des rapports dont chacun loue encore, trente ans plus tard, la grande hauteur de vues.

²⁵ Instauration d'une Commission nationale de réparation de la détention provisoire (art. 70-71), et de la faculté d'exiger une indemnisation en cas de détention provisoire suivie d'une relaxe, d'un acquittement ou d'un non-lieu, dans un délai de six mois.

²⁶ Affaire Tomasi c. France, 25 juin 1992 ; affaire Selmouni c. France, 28 juillet 1999.

a) *Le rapport Bonnemaïson (1982)*

Le 28 mai 1982, le Premier ministre Pierre Mauroy installe solennellement le député-maire socialiste d'Épinay, Gilbert Bonnemaïson, à la tête d'une commission de trente-cinq maires de toutes opinions politiques, à charge pour eux « *de faire des propositions susceptibles d'enrayer le développement du sentiment d'insécurité des Français* ». Les 64 propositions formulées dans le rapport *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, rendu public en décembre de la même année, s'inscrivent dans une stratégie établie sur la base d'une réflexion d'ensemble, en essayant de traiter les problèmes d'insécurité là où ils se posent, c'est-à-dire au niveau des communes²⁷.

En l'espèce, les auteurs invitent les pouvoirs publics, afin de faire face à la montée continue de la délinquance, à tenir compte de quelques principes de bon sens : coopération entre l'État et les collectivités territoriales ; nécessité d'entreprendre l'action au niveau le plus proche des problèmes, c'est-à-dire la commune et le quartier ; coordination permanente des acteurs et des décideurs à ce niveau ainsi qu'harmonisation des actions de la vie associative avec, pour ce faire, mise en place urgente de moyens et de structures adaptées ; création et extension des peines de substitution à la prison ; redéploiement des forces de police et motivation des magistrats et de tous les responsables ; formation du citoyen, de l'élève, des parents ; instauration de moyens financiers incitatifs. La mesure phare est, dans le cadre d'une organisation permanente de prévention de la délinquance aux niveaux national, départemental et municipal, la création d'un conseil communal de prévention de la délinquance, instance de coproduction d'une politique ambitieuse associant l'État, la commune et le secteur associatif. Faisant suite aux propositions du rapport Bonnemaïson, le gouvernement créera par décret le 8 juin 1983 le dispositif territorialisé de prévention de la délinquance avec, notamment, des conseils communaux de prévention de la délinquance dans dix-huit villes « pilotes »²⁸. Comme le souligne Tanguy Le Goff, « *les maires ne sont alors plus considérés comme de simples relais des politiques nationales de prévention, mais comme la pierre angulaire d'une démarche qui cherche à adapter ces politiques aux spécificités d'un territoire local*²⁹ ».

b) *Le pré-rapport Belorgey (1982)*

Le « *pré-rapport* » que le député PS de l'Allier Jean-Michel Belorgey remettra en janvier 1982 à Gaston Defferre ne connaîtra certes pas la même notoriété. Il faut dire qu'il fut plutôt mal reçu de la part de la hiérarchie et des syndicats policiers, évoquant sans circonlocution, même s'il ne reprenait pas forcément ces jugements lapidaires à son compte, une police « *inefficace et envahissante* » qui « *préfère s'immiscer insidieusement dans les sphères de la vie sociale plutôt que de protéger les honnêtes gens* », une police qui « *donne l'image d'un corps prétorien ou d'une police politique...* » Prudemment, le ministère de l'Intérieur choisit

²⁷ G. Bonnemaïson (dir.), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1982.

²⁸ Voir à ce propos R. Bousquet, E. Lenoir, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009.

²⁹ T. Le Goff, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, PUR, 2008.

d'éteindre l'incendie avant qu'il ne prenne de l'ampleur, ne demandant pas la rédaction d'un rapport définitif et s'opposant même à la publication du document qui lui avait été remis³⁰.

Le texte du député socialiste fera néanmoins date dans la mesure où il y défend certaines préconisations très intéressantes, fondées en particulier sur la nécessité de « *replacer l'action de la police sous le signe du service public* ». C'est ainsi qu'il plaide en faveur du développement de l'îlotage et d'une police de proximité qui dialogue avec les usagers, d'une féminisation de certains emplois de gradés exclusivement réservés aux hommes, de la mise en place d'un organisme de contrôle extérieur à la « grande maison » ou de l'insertion dans le code de déontologie d'une phrase soulignant que « *tout policier doit s'abstenir d'exécuter tout ordre dont il sait, ou devrait savoir, qu'il est illégal* ».

Plus globalement, certaines des propositions avancées, notamment dans la perspective d'une « *utilisation plus rationnelle des moyens disponibles* », paraissent aujourd'hui encore d'une étonnante actualité, comme celles visant à remédier au problème posé par le poids excessif des « charges indues ». A juste titre, le rapport souligne ainsi qu'« *il n'entre pas [...] dans la vocation normale des services actifs de police de procéder, bien que ces tâches relèvent du ministère de l'Intérieur, à la délivrance de certains titres d'identité, à la collecte et à la restitution des objets trouvés, ou à la réalisation de certains types d'enquêtes purement administratives. Il ne leur appartient pas davantage de remplir des fonctions qui se situent en aval de la mise à la disposition de la justice des délinquants arrêtés, et relèvent de l'administration pénitentiaire, comme les extractions et les transfèrements ou la garde des détenus hospitalisés.* »

c) Les rapports Schwartz (1981) et Dubedout (1983)

D'autres rapports alors commandés par le gouvernement Mauroy n'ont pas été non plus sans incidence dans le domaine de la sécurité publique, même s'ils s'inscrivent dans une approche préventive plus large, en traitant de problématiques relatives à la jeunesse ou aux quartiers difficiles. Ils témoignent de la volonté de la gauche, jamais démentie jusqu'à nos jours, de traiter la question de la délinquance dans le cadre d'une vision globale, notamment liée à la politique de la ville ou aux classes défavorisées. Le rapport de Bertrand Schwartz, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, remis au Premier ministre en septembre 1981, décline ainsi un programme d'ensemble concernant la qualification, le développement de l'alternance et du tutorat en entreprise, la mobilisation de la totalité des ressources pour offrir des réponses adaptées dans tous les domaines : formation et emploi, loisirs, santé, logement, culture. Concrètement, il débouchera en particulier sur la création des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), destinées à orienter les adolescents de 16 à 18 ans vers des stages d'insertion, des Missions locales, axées sur le soutien au public des 16-25 ans de manière à leur permettre d'élaborer un projet personnel d'intégration professionnelle et sociale, enfin de la Délégation interministérielle aux jeunes³¹.

³⁰ Il paraîtra néanmoins quelques années plus tard sous la référence suivante : J.-M. Belorgey, *La police au rapport*, Presses universitaires de Nancy – Ligue des droits de l'homme, 1991.

³¹ B. Schwartz, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* (réédition avec une nouvelle

Le rapport Dubedout, lui, *Ensemble refaire la ville*, constitue l'aboutissement des travaux réalisés par la Commission nationale de développement social des quartiers, fondée à l'automne 1981 afin de mettre en œuvre des programmes de réhabilitation, après que de violents incidents eurent éclaté l'été précédent aux Minguettes, dans la banlieue de Lyon. La méthode, en l'espèce, consistait ici à associer aussi étroitement que possible les habitants à la rénovation de leur lieu de vie. La « *société civile* », associations formelles ou informelles, se trouvait ainsi impliquée dans l'élaboration collective des projets et programmes en débat, tant au niveau du quartier qu'à celui de la cité et même, à un moindre degré toutefois, à l'échelle nationale. Le rapport en question se traduira par la mise en place des opérations de Développement social des quartiers (DSQ) et par la constitution du Conseil national du DSQ³².

La politique de la ville au centre des préoccupations

Dans la même « *veine préventive* », les événements de l'été 1981 aux Minguettes auront pour effet l'instauration des zones d'éducation prioritaires, impliquant un renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones ou les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé. De même, en réponse à ces violences, est mis en place le dispositif « *Opérations anti-été chaud* », qui sera par la suite rebaptisé « *Opérations prévention été* » puis « *Ville-Vie-Vacances* ». En 1983 est par ailleurs créée la mission « *Banlieues 89* », dont le but est de lancer des projets de réhabilitation, d'aménagement, y compris esthétique, et de désenclavement des quartiers difficiles. Enfin, les premiers contrats de plan Etat-Régions (1984-1988) intégreront eux aussi le développement social de ces quartiers, par l'entremise de 148 conventions. Il s'agit alors d'une procédure expérimentale, qui constitue la première forme de contractualisation de la politique de la ville. Elle n'en sera pas moins poursuivie, adaptée et étendue à de nouveaux quartiers à l'occasion de la deuxième vague de contrats (1989-1994), puisque 296 conventions seront alors signées.

La police de proximité, des expérimentations à la généralisation

L'une des grandes réformes initiée par la gauche en matière de lutte contre la délinquance est l'instauration de la fameuse police de proximité, évoquée pour la première fois explicitement dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. Jean-Pierre Chevènement la présentera après coup³³ comme « *une police sectorisée, polyvalente (police judiciaire et de sécurité publique) et partenariale. Elle était à la fois préventive (patrouilles organisées à partir des commissariats de secteur) et répressive.* » Il s'agit peu ou prou de substituer à une police principalement vouée à des missions de maintien de l'ordre une police ayant pour objet premier d'assurer la sécurité quotidienne des citoyens et de combattre la délinquance de masse. Une telle politique reposait sur la définition de territoires géographiquement identifiés, la responsabilisation et

préface), Paris, Apogée, 2007.

³² H. Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

³³ Intervention prononcée en conclusion du colloque « La République au défi des banlieues », organisé le 9 janvier 2006 par la Fondation Res Publica.

la polyvalence des fonctionnaires concernés et la mise en œuvre d'un accueil personnalisé du public. La première phase d'expérimentation se déroule au printemps 1999 dans cinq circonscriptions de sécurité – Beauvais, Châteauroux, Nîmes, Les Ulis et Garges-les-Gonnesse – avant d'être étendue en octobre sur 62 sites ciblés. Parallèlement est mise en place à Paris, le 18 avril 1999, une réforme de la préfecture de police marquée en particulier par la création d'une direction de la police urbaine de proximité (DPUP) à laquelle sont rattachés les services locaux.

Au vu des conclusions de la mission d'évaluation des expérimentations, rendues publiques le 30 mars 2000, il est décidé de procéder à une généralisation progressive en trois phases de la police de proximité, destinée à prendre fin au mois de juin 2002. La première phase (avril-décembre 2000) doit se traduire par l'extension de cette police à l'ensemble du ressort des circonscriptions dans lesquelles étaient inclus les 62 sites expérimentaux. Il est prévu que la deuxième (octobre 2000 – octobre 2001) débouche sur un déploiement dans 176 nouvelles circonscriptions, réparties sur 80 départements. Enfin, la troisième (juin 2001 – premier semestre 2002) est censée aboutir à une couverture complète du territoire national³⁴. Afin d'accompagner la mise en œuvre de cette généralisation, des enveloppes de 100 et de 200 millions de francs ont été ouvertes par les budgets de 2000 et 2001. Une autre de 22,87 millions d'euros lui sera de même largement consacrée dans le budget 2002.

Entre insuffisances doctrinales et défauts de mise en œuvre

Pensé comme une réforme globale, décidée et mise en œuvre suivant un processus « *top-down* » – de haut en bas –, à bien des égards imprégné par ailleurs par un mode de gouvernance volontiers bureaucratique, le changement, presque culturel, que représentait la police de proximité a rencontré des résistances importantes.

En effet, paradoxalement impulsée par l'Etat central en vue de satisfaire des besoins de proximité, locaux par définition, cette police se fondait sur un corpus trop systématique, ne laissant pas suffisamment de champ aux adaptations locales. Concrètement, le besoin de proximité et donc les modalités du lien à tisser entre les forces de police et les habitants diffèrent selon que l'on réside dans une petite préfecture provinciale, dans un quartier de Seine-Saint-Denis ou dans le XVI^e arrondissement de Paris.

L'un de ces principes d'organisation, à savoir le développement des implantations de postes fixes, aurait ainsi pu être envisagé de manière plus souple, moins systématique. En effet les coûts de fonctionnement associés en termes d'immobilisation du personnel assurant le fonctionnement interne auraient gagné à être investis sous forme de présence sur la voie publique, renforçant la visibilité et le contact avec les habitants.

La mise en œuvre de la « *polprox* » était donc, sans aucun doute, très largement perfectible.

³⁴ J-P. Chevènement contestera par la suite le bien-fondé de cette troisième phase, considérant qu'il eût été préférable de renoncer à la généralisation de la police de proximité dans les petites villes. (Intervention du 9 janvier 2006)

Un concept qui reste opératoire

Caricaturée par Nicolas Sarkozy à son arrivée Place Beauvau en 2002 et supprimée dans la foulée, elle n'en conserve pas moins toute sa pertinence même si son établissement a souffert de certains vices de conformation dont il faudra tenir compte. Le sociologue Sébastien Roché³⁵ en a identifié un certain nombre, parmi lesquels l'absence d'objectifs clairement définis et de soutien au projet de la part de la hiérarchie policière tout comme de la base qui n'entendait pas se substituer aux « *assistantes sociales* ». La doctrine n'en reste pas moins riche de potentialités, comme l'a d'ailleurs récemment reconnu le même Sébastien Roché dans une interview au *Monde*³⁶ : « *Nicolas Sarkozy a su habilement communiquer contre. Mais rejeter la police de proximité est une erreur. Il n'y a pas d'alternative.* »

Il s'agit là d'ailleurs d'une requête quasi-unanime des maires de banlieue notamment, confrontés à une inexorable et explosive dégradation de la situation dans les quartiers difficiles, où les modes opératoires des forces de l'ordre se révèlent incapables de traiter les spécificités de la délinquance. Les interventions policières prennent en effet essentiellement dans ce cadre une forme réactive et, en raison même de leur caractère ponctuel, apparaissent de plus en plus arbitraires à la population. Seule la renaissance d'une police de proximité renouvelée dans ses méthodes d'action, ayant tiré les leçons des erreurs du passé, semble aujourd'hui en mesure de retisser le lien rompu avec les habitants de ces territoires. D'autant plus que l'apparence de son échec est liée pour partie à des facteurs périphériques insuffisamment anticipés ou pris en compte. Comme toute réforme majeure touchant une organisation, la police de proximité s'est ainsi heurtée à un phénomène de résistance au changement. Il a d'ailleurs concerné également la gendarmerie en raison de l'imposition paradoxale d'une mobilité géographique obligatoire pour ses personnels, à un moment où il n'était au contraire question que de « *fidéliser* » les policiers dans leurs affectations.

La vérité sur « l'explosion » des chiffres de la délinquance

La surexploitation des chiffres de la délinquance enregistrés sous le gouvernement Jospin est un autre de ces procédés dont l'usage, extrêmement répandu, mérite d'être questionné.

Certes, la droite a pour l'essentiel bâti son réquisitoire en se fondant sur l'« *explosion* » de ces données. La manœuvre est habile tant, au pays de Descartes, la tentation de se fier aveuglément aux statistiques s'impose à tous. Pourtant, la fiabilité du thermomètre laisse à désirer. En l'espèce, le fameux « *Etat 4001* », qui comptabilise les délits constatés par les services de police, est élaboré à partir de vieilles méthodes et par le truchement de biais considérables³⁷. Et il ne doit, au mieux, être considéré que comme un élément d'évaluation sur le long terme, dégagant les grandes tendances de l'évolution de la délinquance. Il dévoile ainsi que du milieu des années 1950 jusqu'au début des années 1980, les atteintes

³⁵ In *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005.

³⁶ « La police de Nicolas Sarkozy est redevenue celle des années 1960, isolée, hiérarchisée et centralisée », in *Le Monde*, 22 janvier 2010.

³⁷ Pour une analyse critique complète, cf. J-H. Matelly et C. Mouhanna, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007.

aux biens (vols, dégradations...) connaissent une croissance constante et rapide (x10), tandis que les atteintes aux personnes (violences physiques, sexuelles...) enregistrent une progression également continue mais à un rythme plus lent (x2). Le milieu des années 80 est marqué par un reflux général mais modeste (-10 %), courte parenthèse qui se referme bien vite, suivie d'une nouvelle recrudescence, au même rythme, avant la fin de la décennie. Deux autres inflexions baissières peuvent être relevées, dans la deuxième partie des années 1990 puis à partir de 2003, mais elles ne touchent plus guère alors les atteintes aux personnes dont la progression devient quasi-ininterrompue.

Ces grandes évolutions sont essentiellement liées à des facteurs globaux – par exemple, pour les atteintes aux biens, dans un premier temps phase caractérisée par la multiplication d'objets de valeur laissés sans surveillance sur la voie publique (automobiles, deux roues motorisés, autoradios...) ou à domicile (habitations vides en raison du développement du travail féminin, fragilisation des liens de voisinage...), puis, dans un second temps, phase de sécurisation résultant de l'arrivée sur le marché de nouveaux outils de surveillance issus des nouvelles technologies (antivols, alarmes, blocages électroniques, localisation GPS...), qui rendent le vol beaucoup plus difficile ou simplement inutile (téléphones mobiles bloqués).

Les seules évaluations quelque peu convaincantes sur lesquelles nous pouvons utilement nous appuyer doivent combiner enquêtes de victimation, enquêtes de délinquance auto-reportée et statistiques policières. Le recours conjoint à ces outils et le contrôle des données par un organisme indépendant ont toujours fait défaut en France, y compris depuis la création de l'OND, puis de ONDRP, qui, de fait, ne remédie nullement aux carences constatées³⁸.

L'évaluation de cette insécurité « *objective* » (les faits) doit être complétée par celle de l'insécurité « *subjective* » (les perceptions), celle-ci pouvant se subdiviser en sentiment personnel d'inquiétude (peur d'être volé, agressé) ou en malaise découlant de considérations plus globales (souci de sécurité en général pour la collectivité). De simples enquêtes d'opinion suffisent parfois à appréhender ces perceptions de manière relativement précise. Mais elles sont soumises à de nombreux biais. Par exemple, un sondage révélant que la sécurité est le premier sujet de préoccupation des Français devant le chômage ne permet nullement de déduire que l'insécurité subjective augmente... Il peut aussi signifier une diminution de la crainte de perdre son emploi, qui aurait pour conséquence de modifier le positionnement relatif du sentiment d'insécurité.

Au final, en l'état des données disponibles en France, y compris pour la période contemporaine, on ne peut qu'interpréter avec une prudente réserve tout bilan fondé sur des chiffres... surtout si ceux-ci sont produits, sous l'autorité ou la tutelle du ministère de l'Intérieur, par les services de police eux-mêmes, nécessairement juges et parties.

³⁸ C. Caresche, R. Pandraud, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Paris, La documentation française, 2003, et notamment le point de vue de D. Monjardet sur la nécessité d'une véritable « Cour des comptes » en matière de sécurité.

Des politiques socialistes innovantes dans les villes

Sans même attendre une éventuelle reconquête du pouvoir en 2012, les élus locaux socialistes n'ont pas hésité à initier, dans les communes qu'ils dirigent, une politique de sécurité parfois très originale.

Ainsi, à Paris, la municipalité a déployé un réseau de « correspondants de nuit » dans les quartiers sensibles, aujourd'hui plébiscité pour son efficacité par la population. Il est composé de 150 membres, fonctionnaires municipaux, travaillant par équipe de trois à quatre agents, sept jours sur sept, chaque soir de l'année, de seize heures à minuit. Identifiables par leur tenue « Mairie de Paris », ils effectuent des maraudes et réalisent des interventions en cas de constat de fait déclencheur ou de sollicitation. Grosso modo, leurs missions revêtent quatre aspects principaux : la médiation, avec un volet prévention des nuisances et des incivilités et un autre axé sur la résolution des petits conflits entre usagers de l'espace public ; la veille sociale, qui se traduit par une écoute et, le cas échéant, une orientation des personnes fragilisées, notamment les sans-abri ; la veille technique et résidentielle, qui permet d'alerter les services compétents sur certains dysfonctionnements – voirie, propreté, épaves, dangers imminents... ; l'accompagnement physique des personnes afin d'agir sur leur sentiment d'insécurité. Bien évidemment, les correspondants de nuit sont par ailleurs soumis à l'obligation d'assistance et de secours, en particulier lorsqu'ils parviennent les premiers sur les lieux d'un incident grave (agression, accident, malaise, incendie...). Enfin, ils agissent comme une sorte de « guichet unique » de la ville aux heures où les services publics sont habituellement fermés. Ils disposent à cet égard d'un numéro de téléphone qui est communiqué aux habitants afin que ceux-ci puissent les solliciter ou leur transmettre des informations³⁹.

A Paris également, les bailleurs sociaux ont mis en place avec la municipalité un service de tranquillité publique et de sécurisation des immeubles locatifs où les problèmes d'insécurité sont les plus forts. Ce sont ainsi près de 200 agents du Groupement Parisien Interbailleur de Surveillance (GPIS) qui assurent des rondes régulières le soir et la nuit, et interviennent sur tout appel de locataire, qu'il s'agisse d'occupations de hall, de nuisances sonores ou de troubles plus graves.

A Aulnay-sous-Bois, la mairie a mis en place un dispositif intéressant de « riposte graduée ». En cas de risque d'incident dans les quartiers, les médiateurs interviennent en premier lieu. Si leur action s'avère insuffisante, c'est la police municipale qui prend le relai. Et si celle-ci échoue à son tour, alors seulement la police nationale se déploie. Grâce à ce dispositif, les violences urbaines ont diminué de plus de 20 % en 2008. Lyon mise pour sa part sur la « prévention situationnelle ». La ville a fortement accru les effectifs de sa police municipale (400 agents aujourd'hui) ainsi que le recours à la vidéosurveillance (220 caméras prévues d'ici à 2014), mais en l'accompagnant de la mise en œuvre d'un « collège éthique » destiné tout à la fois à conseiller les élus et à répondre aux réclamations des particuliers. Plus globalement, l'accent est mis sur l'adaptation de l'urbanisme aux problèmes de sécurité. Comme le souligne le premier adjoint du maire, Jean-Louis Touraine,

³⁹ « Les correspondants de nuit », in *Paris.fr*, 12 février 2010.

« on travaille sur l'éclairage, sur le choix de la végétation, sur les espaces publics mais aussi sur la mixité sociale et les flux de circulation pour anticiper les problèmes d'insécurité ».

A Aubervilliers, des réunions sur la sécurité sont organisées dans chaque quartier une fois par an. Des élus effectuent par ailleurs régulièrement des maraudes nocturnes pour aller rencontrer les jeunes qui traînent dans les espaces publics. Enfin, des « citoyens référents », bénévoles, pourvus d'une assurance et de téléphones portables, ont été désignés dans cinq quartiers pour alerter la municipalité des faits d'incivilité et de délinquance. Leur mission consiste à faire remonter l'information plus rapidement afin d'améliorer les délais de réponse. Ils permettent par ailleurs un meilleur accompagnement des victimes. Enfin, à Toulouse, a été lancé un programme de « tranquillité publique » dont l'objectif est moins de recenser le nombre de PV dressés chaque jour que de mesurer l'indice de satisfaction des habitants. Composée de 220 agents, la police municipale a été décentralisée dans cinq quartiers. Chaque équipe de dix fonctionnaires est dotée d'un téléphone portable dont le numéro a été communiqué aux habitants afin qu'ils puissent la joindre à n'importe quel moment. La mairie a en outre créé un « office de la tranquillité » dont le but est de répondre, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, aux appels des habitants, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à des incivilités⁴⁰.

*

Des erreurs ont naturellement été commises depuis 1981 par la gauche dans son traitement de la question de la sécurité, mais il serait pour le moins erroné d'évoquer un échec. Ou si échec il y a, il se situe moins sur le plan de la doctrine ou des pratiques que sur celui de la communication politique. Par essence, les socialistes ne vouent de culte exclusif ni à la prévention, ni à la répression. Mais ils considèrent qu'une politique qui, au nom d'arrière-pensées idéologiques, s'affranchirait de l'un ou l'autre de ces axes d'intervention serait inéluctablement vouée à l'échec.

⁴⁰ L. Bronner, « Des élus socialistes réinventent une sécurité de gauche », in *Le Monde*, 2 janvier 2010.

2.

La droite et la sécurité : une autoglorification sans fondement

Au lendemain du 21 avril, Nicolas Sarkozy – à la surprise de Jacques Chirac – préfère le ministère de l'Intérieur à Bercy. Ce choix révèle un indéniable discernement politique. D'une part, l'homme pressent que la droite ne mènera pas de véritable action économique, qu'elle n'en a ni les moyens, ni l'ambition. Et d'autre part, il a compris que l'élection présidentielle de 2002 s'est jouée sur l'insécurité. Il préfère donc devenir « *le premier flic de France* » plutôt que le grand argentier du pays. Pour quels résultats ?

Les émeutes de novembre 2005 nous éclairent volontiers sur ce point. Pendant deux semaines, les jeunes de banlieue et la police s'affrontèrent dans les quartiers populaires avec une intensité et une ampleur jamais atteintes, des centaines de voitures furent brûlées chaque nuit, mais aussi des écoles, des gymnases, des entrepôts, des magasins. Au total trois cents communes furent touchées, près de cinq mille personnes furent interpellées, à peine moins gardées à vue, huit cent cinquante condamnations à des peines de prison furent prononcées, le tout relayé, et donc amplifié, par les images spectaculaires à la télévision. Pour la première fois en métropole depuis la guerre d'Algérie, l'état d'urgence était décrété puis reconduit pour trois mois. De parole politique, de revendication identitaire, d'organisation collective, nulle trace, si ce n'est un malheureux mot d'ordre en forme d'écho de cité en cité : « *Nike Sarko ! Nike la police !* ». Un embrasement qui reste dans la mémoire collective et qui signe au moins symboliquement une forme de bilan de l'action de Nicolas Sarkozy.

De manière plus exhaustive, il est délicat de juger une politique car émerge inévitablement la question des critères permettant de l'évaluer. Une politique publique réussie est-elle celle qui a répondu aux objectifs qu'elle s'était initialement fixée ? S'appréhende-t-elle à l'aune des discours prononcés, des actions menées ou de leurs résultats ? Quelle place doit-on accorder aux mesures prises, à leur cohérence entre elles et au rôle des acteurs qui y ont pris part ?

Toutes ces questions sont centrales lorsque l'on se penche sur le bilan de la politique de sécurité menée depuis 2002 en France, et doit prévaloir le souci de ne pas réduire l'examen de cette politique à un jugement de pure opportunité et à une diatribe anti-sarkozyste. Analyser objectivement le bilan des années 2002-2011, c'est se mettre en capacité de comprendre les mots et les paramètres qui continueront demain encore à conditionner le débat public. C'est donc aussi se donner toutes les chances de réussir.

1. UN SUCCES EN TROMPE-L'OEIL

On vient d'évoquer l'extrême précaution avec laquelle il convient d'interpréter les statistiques, mais reconnaissons que cette prudence ne fut longtemps guère de mise en dehors du cercle étroit des spécialistes. Pour l'opinion comme pour les journalistes et la plupart des élus, s'il était une certitude, c'est bien que Nicolas Sarkozy avait réduit la délinquance.⁴¹

Cette totale maîtrise des données chiffrées fournies par les forces de l'ordre et leur usage massif comme outil de communication sont l'une des réussites politiques incontestables de la droite, ou plus exactement du ministère de l'Intérieur à partir de mai 2002.

Une réussite au demeurant fulgurante puisque, dès le premier mois de plein exercice du nouveau ministre, alors même qu'aucune nouvelle orientation n'avait encore été impulsée (matériels, effectifs, budget...), les chiffres de la délinquance constatée par la police nationale témoignaient, pour la première fois depuis des années, d'une forte baisse ! Ce fut un véritable « *miracle* » statistique. Et par la suite, avec une régularité confondante, chaque mois passant révélait une nouvelle diminution du niveau d'insécurité, ouvrant dès lors la voie à une communication politique offensive fondée sur les inappréciables mérites de la « *culture du résultat* », dont il faut bien avouer qu'elle ne demeura pas sans effet sur les représentations du public et sur le sentiment subjectif de sécurité⁴².

Et quand par exception, les chiffres ne donnaient pas satisfaction, il suffisait que le ministre tonne pour qu'ils retrouvent l'inclinaison espérée. Par exemple, alors que le bilan annuel de 2009 s'annonçait délicat, l'arrivée de Brice Hortefeux place Beauvau a immédiatement coïncidé avec un retournement spectaculaire des statistiques, permettant au ministre de se livrer à un exercice remarqué d'autocongratulation devant les journalistes le 14 janvier 2010... Ainsi travaille la majorité pour qui la force de l'Etat doit être exhibée en permanence, fût-ce sur un graphique.

L'autre « *succès* », et sans doute le marqueur le plus distinctif de la politique menée en matière de sécurité depuis 2002, est l'association d'un discours volontariste et d'une véritable frénésie textuelle, notamment législative. Une stratégie qui a longtemps permis à Nicolas Sarkozy de donner l'illusion de l'action.

Ainsi depuis 2002, une mécanique du coup de menton médiatique s'est patiemment élaborée ; bien rodée, systématique, elle repose sur l'instauration, à chaque fait divers, d'incriminations et de textes nouveaux, ou passe par le durcissement de peines déjà prévues dans le Code pénal. La loi est peu à peu totalement vidée de toute utilité sociale, ne répondant plus qu'à des fins de communication immédiate. Prisonnière de la dictature de l'urgence, elle devient – indépendamment de l'enjeu de son applicabilité et même de son

⁴¹ D. Monjardet, Comment apprécier une politique policière ? Le premier ministre Sarkozy (7 mai 2002–30 mars 2004) Sociologie du Travail, Volume 48, Issue 2, April-June 2006, Pages 188-208.

⁴² L. Mucchielli, « Le "nouveau management de la sécurité" à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », Champ pénal, 28 avril 2008, <http://champpenal.revues.org/document3663.html>

application – une facilité, et témoigne désormais de l'incapacité du politique à investir le champ de l'humaine complexité ; elle se coupe de la pratique et du quotidien des hommes et femmes chargés d'assurer la sécurité des Français.

Lorsqu'on observe les principales annonces de Nicolas Sarkozy ces cinq dernières années, deux invariants se dégagent : d'une part, la décision suit toujours une actualité brûlante, mais ne l'anticipe jamais ; d'autre part, l'impact médiatique du fait relaté justifie à lui seul le recours à la loi, et s'affranchit de toute réflexion sur son opportunité ou son contenu. Au gré des circonstances offertes par l'actualité, des émotions populaires successives, s'est construite une politique « *du coup par coup* », sans cohérence ni principes directeurs.

Une inflation textuelle avérée

Au meurtre d'une jeune femme en juin 2005 répond la loi sur la récidive, qui prévoit la surveillance des détenus en fin de peine, notamment par le bracelet électronique. Des émeutes urbaines éclatent dans les quartiers populaires en novembre 2005, Nicolas Sarkozy se prononce en faveur de « *nouvelles réponses pénales* » pour les violences de groupe. En mai 2006, deux enfants sont assassinés, aussitôt le ministre déclare vouloir durcir la législation et supprimer la prescription automatique pour les condamnations sexuelles. Le 20 août 2007 éclate l'affaire Evrard, l'occasion d'annoncer un durcissement des conditions de remise de peine pour les pédophiles, dix jours seulement après l'adoption de la loi « *renforçant la lutte contre la récidive* », qui portait pourtant déjà sur les agressions sexuelles et l'injonction de soins. En novembre 2008, après le meurtre d'un étudiant à Grenoble, Nicolas Sarkozy propose de réformer les hospitalisations d'office pour les personnes souffrant de troubles psychiatriques. En janvier 2010, suite à l'assassinat d'un couple de retraités, Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, préconise l'aggravation des sanctions déjà prévues par le Code pénal pour les auteurs d'agressions contre les personnes vulnérables. Un an plus tard, après la mort de Laetitia Perrais, le gouvernement présente un projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale auquel il ne manque pas d'ajouter un chapitre sur la justice des mineurs.

Quand devient systématique le recours à la loi, celle-ci perd de son sens et ceux censés la faire respecter, de leur autorité. La surenchère en la matière se traduit par de tels excès que la voie législative n'est plus la seule solution envisagée désormais. Quand la loi ne suffit pas, les plans prennent le relai... Après les violences de 2010 à Tremblay-en-France, un plan national de sécurisation des transports a ainsi été annoncé. Bien d'autres l'avaient précédé, se succédant en l'espace de quelques mois seulement : plan anti-hooligans, plan de sanctuarisation des écoles, plan anti-bandes, plan de vidéoprotection, plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, etc. Avec malice, la Cour des Comptes relève ainsi dans son rapport de juillet 2011 qu'en 2010, les directeurs départementaux de sécurité publique ont reçu pour instruction de mener pas moins de « *48 actions prioritaires* » ...

Nicolas Sarkozy en est réduit à renouer avec des méthodes et des solutions déjà proposées par le passé. De manière assez étonnante, le Président de la République comme le ministre

de l'Intérieur, depuis quatre ans maintenant, ne cessent de promettre des mesures déjà en vigueur ou de répéter des annonces parfois déjà faites seulement quelques mois auparavant. Comme si la politique de sécurité, conçue par Claude Guéant et appliquée par Nicolas Sarkozy depuis 2002, avait atteint son acmé en 2005... Ainsi, après les attaques contre des bus à Tremblay-en-France, le Président déclara qu'il y aurait « *dans chaque bus une liaison directe avec la police, de façon à pouvoir localiser le bus pour ne pas perdre de temps* », alors que cette disposition était déjà en vigueur dans une bonne partie de l'Ile-de-France...

Parfois les annonces sont suivies par d'autres, identiques, alors même qu'une loi, voire plusieurs, sont intervenues entretemps ! Ainsi, début 2010, Nicolas Sarkozy déclare qu'il tient « *à ce que les forces de police interviennent sans restriction (...) dans les halls d'immeuble des cités touchées par la délinquance* ». Pourtant, déjà en 2003, un « *délit d'occupation abusive* » de ces espaces, passible de deux mois de prison ferme, avait été institué, puis renforcé en 2006. En 2008, seules 144 personnes ont été interpellées sur le fondement de cette loi. Ce qui n'empêcha pas Christian Estrosi d'en proposer une modification en janvier 2010...

Le Conseil national des villes, dans un rapport de mars 2009, a dressé un constat sans appel de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, notant l'« *absence quasi systématique de mise en œuvre* ». Il parvenait d'ailleurs à la même conclusion pour la loi sur l'occupation des halls d'immeuble de 2003, affirmant « *qu'elle a débouché sur très peu de procédures effectives et encore moins de condamnations parce qu'elle est très difficilement applicable*⁴³ ».

Ne nous y trompons pas, la frénésie textuelle ne constitue nullement un élément « *cosmétique* » dans la politique de Nicolas Sarkozy, elle en est au contraire le pivot. C'est elle qui lui donne l'occasion, à intervalles réguliers, de retrouver ses accents de candidat, de renouer avec une partie de son « *socle électoral* ». C'est elle encore qui lui permet de préserver les apparences en entretenant son image d'homme d'action aux yeux des Français. Ce système, qui consiste à accréditer l'idée selon laquelle l'on agirait en élaborant et en votant des lois, revient de manière assez cynique à accepter une forme de renoncement à agir. S'opère depuis plusieurs années un dangereux glissement, un brouillage volontaire et habile des repères permettant de juger l'action menée.

Nicolas Sarkozy a créé un nouveau rapport à la loi, dans lequel la place et le temps du Parlement n'existent plus ou presque. L'urgence de communiquer l'emporte sur la complexité et la subtilité du processus législatif ; l'annonce d'une loi se confond avec le dépôt effectif du texte, le simple dépôt vaut adoption, le vote vaut résolution concrète du problème initial... En mars 2009, en déplacement à Gagny, le chef de l'Etat dévoilait des mesures urgentes pour lutter contre les bandes violentes. Malgré cette annonce et l'urgence proclamée par le Président, la loi afférente n'a été promulguée que le 3 mars 2010... Un

⁴³ Avis du Conseil National des Villes sur la première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance » (mars 2007), la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse, et la gouvernance de la prévention de la délinquance, mars 2009, p. 33-35.

délai qui ne doit rien aux lenteurs parlementaires, mais beaucoup à l'impossibilité de trouver un contenu précis au texte, malgré les promesses présidentielles.

L'exemple d'un texte inutile : la loi sur les bandes violentes

La manière dont est traité cet épineux problème est très révélatrice de l'inutilité réelle des textes votés sous la pression de l'événement. Certes les bandes violentes existent, leur nombre croît et leur violence s'exacerbe. L'emprise croissante de ces groupements informels sur certains quartiers et leur économie est une évidence que personne ne songe à contester. Toutefois, la réponse législative proposée fut tout simplement inadaptée eu égard aux enjeux.

Dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi, Christian Estrosi, mettait en avant une étude de la Sous-direction de l'Information Générale (les anciens RG) chiffrant à 222 en France le nombre de bandes violentes, censées regrouper 2 453 « *permanents* » et 2 500 « *occasionnels* ». Dans 79 % des cas, elles seraient implantées en région parisienne et comporteraient 47 % de mineurs. La précision de ces chiffres ne peut manquer d'interloquer, tant la notion même de bande est difficile à appréhender, et plus encore la nature des liens qui unissent ses membres !

En réalité, les violences de groupe présentent clairement un caractère protéiforme ; d'un côté, une délinquance mafieuse, organisée autour d'une économie souterraine fortement structurée, de l'autre des phénomènes de bande beaucoup plus spontanés, déstructurés, mais ponctuellement très violents, et qui reposent sur une logique d'appropriation d'un territoire.

Le constat est celui d'une insécurité concentrée géographiquement, et qui s'explique par des carences dans la sociabilité adolescente, la ghettoïsation de certains quartiers, l'influence des valeurs consuméristes véhiculées par l'économie souterraine. Autant de paramètres qui ont pu créer, par endroit, une sorte de socialisation parallèle, se nourrissant de l'échec scolaire, du racisme, de la pauvreté, ou simplement de l'ennui.

La proposition de loi sur les bandes violentes ne tint nullement compte de ces éléments d'analyse, et préféra à la complexité de la réalité la simplicité de chiffres invérifiables : les fameuses 222 bandes identifiées par les RG...

Elle n'avait en fait d'autre vocation que d'étayer le discours faussement « musclé » du Chef de l'Etat. Elle s'est donc limitée à un durcissement de peines qui existaient déjà et à la création de sanctions déjà prévues...

Le Code pénal ne manque en effet pas de dispositions destinées à réprimer le type d'infractions ici visées : bande organisée (article 132-71), guet-apens (article 32-71-1), embuscade (article 222-15-1), attroupement (article 431-1 et suivants), rébellion (article 433-6 à 433-10), association de malfaiteurs (article 450-1), violences aux personnes, vols, destructions et dégradations commis en réunion...

Cette loi se révélait donc superfétatoire ; c'est d'ailleurs ce que soulignait l'Union syndicale

des magistrats dans une note du 18 mai 2009 à l'attention des parlementaires. Rappelant les six textes qui depuis 1996 ont porté successivement sur l'intrusion dans les établissements scolaires (1996), la sécurité intérieure (2003), l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (2004), la prévention des violences lors des manifestations sportives (2006), la prévention de la délinquance (2007) ou encore la récidive des mineurs (2007), l'USM concluait : « (...) la loi n'a qu'un effet préventif limité sur ces comportements puisque ceux-ci perdurent. (...) Il ne sert à rien de voter des lois de circonstance dans l'urgence sans avoir réfléchi au préalable au problème de fond, sauf à accumuler des lois (...) ».

Cette confusion dans les textes s'est doublée d'une autre, dans les rôles et métiers des policiers et gendarmes. En effet, une des évolutions les plus visibles et les plus néfastes de ces dernières années s'est traduite par la volonté d'apporter à des problèmes sociaux des réponses policières. Autrement dit, à attribuer indûment aux policiers la mission de résoudre des problèmes qui ne relevaient pas de leurs compétences.

La confusion des métiers : le traitement policier des problèmes sociaux

L'action des fonctionnaires de police s'est transformée depuis plusieurs années, sous l'effet de deux évolutions conjointes : d'une part, un tarissement des dépenses liées à l'action sociale et à la politique de la ville, de l'autre un élargissement sans fin du champ pénal. On est passé d'une réponse préventive à une réponse répressive en matière de résolution des problèmes sociaux. La police est aujourd'hui largement mise à contribution pour pallier une carence généralisée dans le domaine de la politique sociale.

Or le traitement sécuritaire des problématiques sociales est mal vécu par les policiers eux-mêmes, dans la mesure où il génère une multiplication des tâches et une perte de sens de leur action. Pour l'Etat, dont les capacités d'action sont volontairement amputées par des coupes budgétaires sauvages, cela revient, plutôt que d'assumer des politiques publiques ambitieuses, à se défaire sur l'institution policière.

Le recours à de tels expédients constitue un aveu d'impuissance de l'autorité centrale. Couvre-feu pour les mineurs et sanctions pénales associées, mise sous tutelle des allocations familiales, loi anti-burqa, pénalisation des occupations de halls d'immeuble, interdictions préfectorales et encadrement policier des « apéros géants », répression des prostituées... La liste est longue des mesures et annonces qui visent à confier aux services de sécurité la régulation et la répression de phénomènes sociaux auxquels on ne sait pas - ou auxquels on ne veut pas - répondre de manière adéquate. Là où pourtant existe le diagnostic juste d'un problème bien réel, aucune solution durable n'est apportée. Les réponses exclusivement policières n'ont finalement rien réglé aux questions sociales qui se posent : les halls d'immeubles sont toujours occupés et les prostituées toujours exploitées.

De ce point de vue, la problématique des violences à l'école illustre bien cette dérive, qui conduit progressivement à substituer le policier aux autres agents du service public, en l'occurrence ici aux personnels de l'Education nationale.

Alors que le diagnostic sur les causes des violences scolaires est connu et largement admis, et que sont soulignés à l'envi le faible taux d'encadrement par des adultes au sein des établissements et l'absentéisme scolaire, c'est une réponse policière, couplée à des coupes dans les dépenses sociales, qui depuis plusieurs mois est explicitement envisagée et promue.

Nicolas Sarkozy propose en effet deux solutions aux problèmes posés : la suspension des allocations familiales et la création d'un bureau de police au sein de certains établissements. Pourtant, les mesures exclusivement répressives ont pour une large part démontré leur inutilité. En Grande-Bretagne par exemple, le taux d'absentéisme scolaire a augmenté de près de 40 % depuis que le pays pénalise financièrement, voire emprisonne les parents « responsables ». Le constat d'échec est donc patent, mais il n'empêche cependant pas le Président de la République de s'engager sur la voie d'une systématisation de la suspension des allocations familiales pour lutter contre ce fléau... Deuxième mesure mise en avant : Nicolas Sarkozy entend installer « un bureau destiné au policier ou gendarme référent » dans les établissements sensibles. Au printemps 2009 déjà, il avait réclamé – sans succès puisque plusieurs actes de violence ont été perpétrés depuis lors - que soient sanctuarisés ces mêmes établissements. Au mois de septembre suivant, il annonçait encore son intention d'y déployer des « équipes mobiles de sécurité », composées de policiers ou de gendarmes à la retraite.

Il apparaît donc clairement, dans le domaine de la lutte contre les violences scolaires, qu'au lieu de réfléchir à la cohérence d'ensemble de la politique de l'Etat, à la transversalité et à la nécessaire complémentarité de l'action publique dans ses diverses dimensions (éducative, familiale, sociale), le choix est fait de manière délibérée d'une réponse exclusivement répressive.

Le gouvernement Raffarin a pris la décision, lourde de conséquences, de supprimer en 2003 5 600 emplois de surveillants et 20 000 d'aides-éducateurs (les emplois-jeunes de l'Education nationale). Il a ainsi vidé les écoles de leurs « pions », de ces personnels compétents qui avaient pourtant démontré les inappréciables services qu'ils étaient susceptibles de rendre à la communauté éducative. Pourquoi avoir mis un terme aussi brutal à cette politique alors même qu'il était avéré que les emplois-jeunes, tout particulièrement, permettaient une régulation des conflits du quotidien, et qu'ils offraient une première expérience professionnelle à de nombreux jeunes Français ?

Confrontée aujourd'hui à des carences dont elle est elle-même responsable, la droite apporte une réponse aux violences à l'école en parfait décalage avec les enjeux sociaux du moment. Ce ne sont pas des « bureaux » de policiers – dont au demeurant les effectifs ne cessent de fondre – qui remplaceront des équipes pédagogiques renforcées, condition indispensable pour faire reculer le décrochage et la délinquance scolaires.

Une équation impossible : effectifs réduits, compétences élargies

Les services de police et de gendarmerie se sont donc vus confier au fil des années un champ de compétences sans cesse élargi. De manière cynique, l'Etat, comme nous l'avons

vu, préfère élaborer une réponse *a posteriori* aux problèmes sociaux, dont la charge revient au moins en partie aux forces de sécurité, plutôt que de penser des mécanismes de prévention et d'anticipation – ce qui aurait pourtant pour intérêt de replacer le policier et le gendarme sur leur « *cœur d'activité* » : la sécurité et la tranquillité publiques.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), cette démarche de prétendue « *modernisation* » fondée sur la réduction des coûts, se traduit en matière de sécurité comme dans d'autres domaines (par exemple la santé ou l'éducation) par une suppression massive d'emplois, sans pour autant qu'aucune réflexion ne soit menée sur la dégradation de la qualité du service rendu. En l'espèce, elle impose depuis 2007 un rythme de restrictions budgétaires tel que les capacités opérationnelles comme le moral des forces de sécurité s'en trouvent considérablement altérés.

La réduction drastique des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales - entre 2009 et 2013, plus de 16 000 postes auront été supprimés - produit des effets visibles sur le terrain. La dégradation de la situation budgétaire est telle que même les députés de la majorité réclament la suspension de la RGPP au sein du ministère de l'Intérieur.

En février 2008, Nicolas Sarkozy déclarait pourtant vouloir « *installer une police qui protège, à tout moment, les habitants des quartiers* », en s'appuyant sur « *200 unités territoriales de quartier* » et « *en trois ans, [sur] 4 000 policiers supplémentaires* ». De la création de ces « *UTeQ* » imaginées par Michèle Alliot-Marie aux « *patrouilleurs* » annoncés par Claude Guéant en passant par les « *BST* » (brigades spécialisées de terrain) créées par Brice Hortefeux, les gouvernements successifs sont certes prodiges de ces nouvelles structures censées faire reculer de manière significative le front de l'insécurité. Mais des intentions aux résultats, le fossé, de fait, s'avère insondable. La réalité est que les saignées programmées de personnels rendent tout simplement impossible l'accomplissement des missions par ailleurs toujours plus nombreuses confiées aux forces de sécurité.

La situation se révèle d'autant plus intenable, sur le terrain, que pour donner corps à son intempérance textuelle, le gouvernement multiplie les créations de nouveaux services hyperspécialisés. Ainsi ont vu le jour les « *groupes cités* », ceux dédiés à la lutte contre les bandes violentes, les cellules « *délinquance itinérante* », ou encore les brigades de protection des familles. On assiste en conséquence à l'émiettement des forces de l'ordre par le lancement médiatisé de différentes structures, sans coordination ou cohérence entre elles, ce qui conduit inéluctablement à une diminution du nombre des policiers généralistes ou alors à une refonte complète de leurs missions au terme de laquelle ils se retrouvent, dans les faits, affublés de multiples casquettes de « *réfèrent* » dépourvues de toute réalité opérationnelle.

Outre les effets désastreux résultant des destructions d'emploi opérées, les conséquences de la politique du chiffre, d'abord positifs, aussi bien sur l'opinion publique que sur les forces de sécurité elles-mêmes, finissent par susciter une hostilité croissante. La raison en est simple : les réformes et la mesure de la « *performance* » imposée aux agents depuis 2002 ont conduit, au bout du compte, à nier la notion même de service public. La « *bâtonite* »,

autrement dit la course à la production de chiffres, est totalement orientée vers la satisfaction d'une demande interne, formulée par la hiérarchie policière et contrôlée par l'autorité préfectorale. Cette logique a amené, de plus en plus, à perdre de vue les réalités du terrain, au profit de la seule logique des statistiques officielles, corrigées si nécessaire en fin de mois.

Le mal-être policier

Depuis 2002, la politique de sécurité n'est abordée que sous un angle comptable. Pour rassurer l'opinion publique, on ne demande plus aux préfets d'obtenir de bons résultats mais de produire de bons « chiffres », dont l'interprétation est souvent sujette à caution. L'obligation de « faire du chiffre » conduit de plus en plus de fonctionnaires à s'interroger sur leur utilité sociale, la nature de leur engagement, le sens de leur mission. Ils déplorent la logique de « production » qui ne laisse au final que peu de place à l'investigation, creuse le fossé avec la population et finit par saper l'efficacité même de l'action policière.

La culture du résultat, assimilée à tort en 2002 avec l'objectif louable d'efficacité, a bénéficié, notamment à ses débuts, d'un véritable engouement dans les rangs policiers, car elle fut accompagnée d'importants renforts d'effectifs et de moyens accrus, pour une part d'ailleurs programmés par la gauche fin 2001 et début 2002. Mais à mesure qu'elle en est venue à se confondre de plus en plus étroitement avec la seule politique du chiffre, elle a progressivement cessé d'exercer sur eux le moindre attrait. Policiers et gendarmes dénoncent désormais un dispositif d'évaluation qui les éloigne de leur métier originel, et les coupe des citoyens qu'ils ont pour mission de protéger. Les dernières élections professionnelles dans la police, qui se sont déroulées en janvier 2010 avec un taux de participation qui a frôlé les 83 %, furent ainsi l'occasion pour l'ensemble des forces syndicales d'exprimer de concert le désarroi général induit par la politique du chiffre. Côté gendarmerie, dans une lettre adressée au préfet de l'Ardèche, le Colonel Espié écrivait pour sa part en février 2010 que les militaires de l'Arme « *regrettent d'être obligés de passer d'une culture d'efficacité à une culture d'affichage dans laquelle ils craignent de se décrédibiliser vis-à-vis de la population et de perdre leur notoriété et de ce fait leur âme* ».

En réalité, l'évaluation de la performance individuelle, poussée très loin par Nicolas Sarkozy, a eu pour effet immédiat de suspendre toute réflexion sur la mission du policier. Mais la conséquence de cette absence de recul par rapport à l'évolution même du métier fut l'apparition d'une coupure de plus en plus nette, entre les forces de sécurité et la population d'abord, entre les forces de sécurité et leur hiérarchie ensuite.

Le divorce avec la population se traduit notamment par l'accroissement spectaculaire des faits de violence récemment constatés à l'encontre des fonctionnaires de police. Pas un jour ne se passe en effet sans que l'un d'eux ne soit désormais pris pour cible. Tel est sans doute le résultat le plus redoutable de la politique du chiffre – une politique oublieuse des hommes et femmes qui assument concrètement et au quotidien leurs missions sur le terrain.

On assiste de fait à une préoccupante escalade du niveau de violence constaté sur l'ensemble

des fonctionnaires en service : 12 875 policiers et gendarmes ont été blessés en 2010 dans l'exercice de leur mission et, pour se limiter aux premiers, 5 358 en 2009, soit 4,42 % de plus que l'année précédente. Plus globalement, entre 2003 et 2008, c'est-à-dire la période durant laquelle Nicolas Sarkozy était en responsabilité, les atteintes volontaires à l'intégrité physique visant les personnels de l'institution policière ont crû de 14 %.

Ces agressions répétées contre les forces de sécurité, auxquelles il convient d'ajouter, à un moindre niveau, l'ensemble des outrages, rébellions, coups et blessures, témoignent de cette dégradation sans précédent des relations avec une partie de la population. Elles expliquent en outre, pour une large part, la montée d'une forme de déception, voire de ressentiment, chez les policiers et gendarmes. Ceux-ci se sentent instrumentalisés au gré de l'agenda politique et médiatique, délaissés par un pouvoir qui ne se préoccupe plus guère de leurs conditions de travail.

A cet égard, une formule revient comme une antienne dans les casernes et dans les commissariats, exprimant le désabusement général : faire toujours plus, avec moins d'effectifs.

Cette contradiction ultime entre, d'un côté, des objectifs sans cesse plus nombreux et plus ambitieux assignés à la police et à la gendarmerie, se traduisant notamment par la multiplication des brigades spécialisées, et, de l'autre, la baisse drastique des effectifs, laisse transparaître en définitive une politique de renoncement. La droite a renoncé à assurer la sécurité des Français. Les émeutes de 2005, et notamment la décision prise de recourir à l'état d'urgence, ont signé symboliquement la fin de la « *logique de 2002* », l'échec de l'idéologie sécuritaire de la majorité. Depuis, elle est dépourvue de toute vision d'ensemble ou de long terme, ne cherchant plus à garantir la paix publique mais tentant simplement de contenir les désordres les plus visibles.

L'illusion technologique

Cette politique de « *l'apparence* » contraint le gouvernement, faute d'effectifs suffisants, à donner l'illusion de l'action en se lançant dans une course effrénée à la gadgétisation technologique. Loin de tendre à une modernisation efficace de notre appareil de sécurité, conçue en complément de moyens humains renforcés, elle s'apparente bien plus à une fuite en avant d'inspiration scientifique, destinée à rassurer l'opinion publique. C'est dans ce contexte, par exemple, que le rôle de la vidéosurveillance a été défini, présenté à tort comme une ligne de clivage avec la gauche et comme le remède miracle aux problèmes de délinquance constatés sur le terrain. Certes, il s'agit là d'un outil utile aux policiers dans leur travail d'enquête, notamment lorsque l'équipement est installé dans des lieux fermés comme les gares et les transports en commun. Mais il est démontré qu'il est en revanche dénué de toute vertu dissuasive. Comme en a témoigné, en avril 2010, l'agression d'un jeune homme à Grenoble, les caméras peuvent parfois permettre une interpellation, mais jamais ou presque prévenir la commission des faits.

En réalité, la montée en puissance de la vidéosurveillance constitue un bon indicateur de

l'impuissance et du renoncement du gouvernement en matière de sécurité, car chaque nouvel équipement installé – souvent au frais des collectivités locales – sert invariablement de prétexte à une réduction des effectifs de policiers et de gendarmes. La technique vient se substituer aux hommes, autrement dit, c'est la vidéo sans la protection...

Il ne s'agit bien entendu ici de réfuter les inappréciables apports de la technologie. Comment contester par exemple les indéniables services rendus aux enquêteurs par le fichier des empreintes génétiques FNAEG ? Mais si le progrès technique constitue un atout évident dont il serait irresponsable de nier la portée, en revanche la croyance, dont Nicolas Sarkozy s'est fait le plus zélé des prédicateurs, en l'infaillibilité de la technologie, et la conviction qu'elle sous-tend que l'équipement a vocation à se substituer au policier, exposent inévitablement aux plus cruelles des déconvenues. L'impasse dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui n'en témoigne que trop volontiers. De fait, l'articulation entre l'humain et la technique est à revoir en profondeur.

Culture du résultat, politique du chiffre : horizon dépassable de l'évaluation

Près de dix ans de gesticulations, d'imprécations conjuratoires et de lois inefficaces n'ont pas ralenti la progression de l'insécurité. Au contraire, la pression politique exercée sur la justice et la police produit même des effets pervers considérables. Elle exacerbe les tensions entre jeunes et policiers (au point que l'affrontement avec les forces de l'ordre relève de plus en plus d'une sorte de rituel initiatique, marquant l'entrée dans la délinquance et dans la chaîne pénale pour adolescents). Elle oblige la justice à fonctionner dans l'urgence, à gérer des flux et à juger des comportements en s'affranchissant des paramètres de personnalité, ce qui menace sérieusement l'équité et l'efficacité des sanctions.

Un élément central de la politique de Nicolas Sarkozy mérite dès lors d'être questionné : quel avenir pour la culture du résultat ? Quelle place pour les chiffres ? Quelle évaluation demain des forces de l'ordre ?

Ce principe d'évaluation s'applique bien sûr à l'ensemble des professionnels œuvrant dans le domaine de la sécurité, comme d'ailleurs à ceux relevant de la totalité des champs de l'action publique. Plus largement encore, c'est la société tout entière qui y est soumise, tant la mesure de l'efficacité au travail constitue une condition indispensable de son bon fonctionnement. Il ne serait dès lors pas concevable, ni acceptable, qu'il soit donné à un secteur aussi sensible que celui de la sécurité de s'affranchir de la règle commune. Policiers et gendarmes doivent rendre compte de leur action.

Il n'est donc pas question ici de remettre en cause le bien-fondé d'une telle évaluation, mais bien de questionner la méthode retenue depuis 2002 et d'avancer des pistes d'amélioration.

La culture du résultat aurait pu être un utile outil de management s'il avait intégré deux paramètres incontournables dès lors qu'il s'agit d'évaluer un service public : précisément, la satisfaction de ce public et la fiabilité des données utilisées... Or, plutôt que de raisonner en termes de « *résolution de problèmes* », et en s'appuyant sur la demande sociale formulée par

les citoyens, le pouvoir a privilégié une approche centralisée et technocratique de l'activité policière.

Il importera donc à l'avenir d'œuvrer à une meilleure prise en compte des besoins exprimés par les usagers du service public de la sécurité. Une telle ambition suppose de se donner en amont les moyens d'une analyse fine de la problématique sociale, par le recours à des études et enquêtes préalables à l'action policière, usant de l'ensemble des méthodes appliquées en sciences sociales, afin d'appréhender de manière précise les attentes d'une ville, d'un quartier, d'un ensemble d'immeubles... En parallèle, il conviendra de mettre en place localement, en aval, les outils nécessaires pour dresser le bilan des résultats obtenus eu égard aux demandes citoyennes formulées. Le passage d'une évaluation purement quantitative à une évaluation mêlant statistiques et dimension qualitative de l'action policière implique l'acceptation par les acteurs de la sécurité d'un changement d'approche et même de culture. Il doit conduire à substituer à l'objectif du résultat chiffré celui de la réponse adaptée.

Dans cette nouvelle perspective, fondée sur l'évaluation citoyenne, il faut rompre avec la logique selon laquelle la police n'a de comptes à rendre qu'au ministre et au préfet. Une telle évolution signifie aussi le renoncement à la démarche d'une sécurité « *déterritorialisée* », élaborée depuis le cabinet du ministre de l'Intérieur et se traduisant par la convocation chaque mois Place Beauvau des cinq meilleurs Directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP), et des cinq plus mauvais.

La piste à explorer est celle d'une rencontre entre une demande et une offre de sécurité, et la création d'une police de résolution des problèmes. Dans une telle approche, le commissaire se doit d'être à l'écoute du maire, des associations, des copropriétaires, des bailleurs : ce sont eux qui déterminent la demande, et c'est à eux ainsi qu'aux citoyens dans leur ensemble que les forces de l'ordre *in fine* doivent rendre compte de leur action et de leurs résultats. C'est eux qu'il revient à la police de convaincre lors de « *comptes rendus* » ouverts au public.

L'ambition est donc ici d'en finir avec le « *mythe de l'Etat régalien* » et la vision purement centralisée de la sécurité. Il nous faut, dans ce domaine, renouer avec l'ambition décentralisatrice de la gauche. Dans ce cadre, il incombe à chaque territoire de définir ses priorités, ses objectifs, et de procéder ensuite à l'évaluation de l'action menée. C'est en somme un retour aux diagnostics locaux de sécurité (DLS), mais avec une spécificité et une exigence supplémentaires : ils devront être approuvés par les acteurs, formulés au départ et corrigés tout au long de l'action publique. Ils n'ont nullement pour vocation d'être seulement des « *diagnostics* » élaborés *ex abrupto* par des cabinets privés et destinés à s'évaporer une fois le DLS remis, mais engageront concrètement les représentants de la police envers les acteurs locaux.

Ce bouleversement radical dans l'évaluation des forces de l'ordre s'inscrit résolument dans la perspective d'une territorialisation affirmée de l'offre de sécurité – une offre dès lors susceptible d'être déclinée à l'infini en fonction de la singularité des problématiques locales.

Cette nouvelle approche implique une franche rupture avec la traditionnelle vision nationale et uniformisatrice, une nouvelle répartition des forces de police et une réflexion approfondie sur leurs missions.

2. LES NOUVEAUX CHAMPS DU DEBAT

La droite a échoué, soit en se fixant des objectifs erronés – politique du chiffre, abandon de la prévention au profit de la seule répression, priorité donnée au maintien de l'ordre sur les autres missions de police –, soit en ne se donnant pas les moyens de ses ambitions. Néanmoins, elle a durablement imprimé sa marque sur les questions de sécurité et donc imposé ses règles, sa vision, son approche. Pour comprendre la bataille « *culturelle* » à mener, et avoir une chance de la gagner, il convient d'appréhender correctement les jalons qu'elle a posés et qui structureront inévitablement le débat futur.

Ces règles du jeu, ces « *piliers* » qu'elle est parvenue à imposer, et avec lesquels la gauche aura à composer, sont au nombre de cinq.

Le maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre est désormais conçu comme la priorité d'action absolue. CRS et gendarmes mobiles sont les pivots de la doctrine policière de Nicolas Sarkozy.

On assiste à la transformation progressive des missions de sécurité publique, dont la doctrine s'imprègne progressivement des méthodes en vigueur dans le domaine du maintien de l'ordre, au point que ces deux champs d'intervention en finissent peu ou prou par se confondre. En entretenant une stratégie volontaire de tension, la droite a réussi à imposer l'idée que la sécurité se résume au maintien de l'ordre, et finalement à un rapport de force avec la rue. Empêtré dans sa surenchère de « *boutefeu médiatique* », dans ses mises en scène dramatisées de faits divers en vue de tirer parti de l'indignation du moment, Nicolas Sarkozy a sacrifié le long terme, caricaturé puis dévalorisé la prévention.

En somme, les forces spécialement dédiées au maintien de l'ordre, dont la technicité n'est plus à démontrer, sont désormais employées de plus en plus précocement pour « *éteindre les incendies* », ou fort tardivement à l'inverse, quand la situation est totalement dégradée. Cette manière de concevoir l'intervention policière, le rapport nouveau instauré entre les organes de sécurité et la population ont contribué à altérer l'image de la police. A défaut d'une connaissance fine des personnes et des territoires, l'action des forces de maintien de l'ordre ne peut être que brève, superficielle, relativement violente, mal adaptée aux besoins spécifiques des habitants des quartiers concernés. C'est le prolongement du désajustement territorial. La mission de sécurité publique ne peut se concevoir suivant les modalités d'intervention inhérentes au RAID : on n'assure pas la tranquillité de nos concitoyens comme on maîtrise un preneur d'otages.

Le choix de privilégier le maintien de l'ordre au détriment des autres missions de sécurité publique pose question au-delà de la simple dichotomie prévention/répression. Il revient à

opter en faveur d'actions courtes ou « *coup de poing* » dans des quartiers où précisément une action durable serait souhaitable, et à promouvoir une police de l'urgence et du rétablissement de l'ordre aux dépens d'une police du quotidien et d'interpellation.

La militarisation de la sécurité publique

Un second facteur structurant, directement corrélé à la priorité désormais conférée au maintien de l'ordre, est également à prendre en compte : on assiste dans le champ de la sécurité publique à une militarisation des mots, des moyens, des approches. En effet, s'est opéré depuis quelques années, progressivement, un glissement sémantique habile. Il est par exemple aujourd'hui commun de parler de forces de police « *projetables* », d'évoquer la reprise en main d'un « *territoire* », ou encore d'envisager la généralisation du recours aux drones, non pas seulement en matière de maintien de l'ordre, mais également à des fins de surveillance quotidienne, de renseignement...

Conformément à un syllogisme commode selon lequel « *l'outil est moderne, ce qui est moderne est efficace, donc l'outil est efficace* », s'est développée depuis maintenant près de dix ans une promotion tous azimuts des outils technologiques, marquée notamment par une focalisation de plus en plus évidente sur les technologies de défense comme moyens de lutte contre l'insécurité. Cette fuite en avant permet de s'affranchir à bon compte de la principale réflexion à mener, sur la répartition géographique des effectifs, alors que les écarts ne cessent de se creuser entre territoires au détriment de ceux qui en ont le plus besoin.

La militarisation du vocabulaire et des techniques s'instille jusque dans la caractérisation et le traitement des « *cibles* ». A la volonté d'analyser, spécifier et traiter des formes de délinquances locales et singulières, bien souvent liées à des problématiques sociales associées, se substitue une idéologie martiale de l'ennemi et de la menace sans visage, une réponse sans doute plus commode à des jeunes gens déshérités, formant le gros des troupes de « *délinquants* », dont on a renoncé à comprendre les ressorts et les dérives.

Les nouvelles formes de police : municipalisation et privatisation

Troisième pilier de la politique de sécurité telle qu'elle se conçoit depuis plusieurs années maintenant, le désengagement et le repli des forces de l'Etat impliquent le développement corollaire des polices municipales et la percée des entreprises de sécurité privée. Leur déploiement continu, surtout depuis 2007, dessine une cartographie des acteurs de la sécurité totalement différente de celle qui prévalait à la fin de l'ère Jospin, et durablement transformée. Si la légitimité de ces forces peut se concevoir, dans la mesure où le seul budget de l'Etat ne peut suffire à répondre aux nouveaux enjeux en la matière, plusieurs questions majeures sont aujourd'hui posées, relatives à la répartition claire des compétences entre organes, à la qualité du dispositif de formation des instances émergentes, enfin au respect du principe d'égalité des citoyens devant la sécurité, en fonction notamment de leurs revenus ou de leur lieu de résidence.

Sans que les compétences de chacun des acteurs n'aient été définies de manière claire, il

apparaît que les polices municipales se sont développées principalement dans les grandes agglomérations les plus riches, où elles sont affectées à la protection des biens et personnes des centres-villes. L'impression que donne l'organisation actuelle, lorsqu'on observe la répartition des missions et des zones géographiques couvertes, est que la périphérie des cités est abandonnée à la police nationale, le rural à la gendarmerie, quand les polices municipales sécurisent les « *beaux quartiers* »... La suppression de postes dans la police et la gendarmerie nationales a coïncidé de fait avec une montée en puissance, corrélative, de ces polices municipales, dont les missions s'apparentent de plus en plus à celles exercées par les organes de l'Etat auxquels, d'ailleurs, elles se sentent de plus en plus « *assimilables* ». En réalité, en multipliant les plaidoyers en faveur de l'impérieuse « *coproduction de la sécurité* », la droite a imposé l'idée de la complémentarité entre les forces nationales et les polices municipales, rendant difficile un retour aux objectifs de la loi de 1999.

Enfin, parallèlement à la police et à la gendarmerie nationales, aux côtés des polices municipales, une quatrième force est actuellement en train d'émerger et de s'ériger en acteur majeur, le secteur privé. Celui-ci récupère certaines des missions que l'Etat, peu regardant sur sa supposée « *vocation régalienn*e » et surtout soucieux de réaliser des économies, s'abstient d'exercer : renseignement commercial, contrôle des passagers et des bagages dans les aéroports, sécurité lors des grandes manifestations culturelles et sportives, intelligence économique, recherche d'ADN... En 2015, les effectifs globaux des forces privées dépasseront ceux, cumulés, de la police et de la gendarmerie. Cette évolution, comme celle des polices municipales, n'est pas à rejeter en tant que telle, ou pour des raisons purement idéologiques. Elle doit néanmoins interpeller la gauche sur le renforcement, indispensable, des règles déontologiques, des formations, des contrôles applicables aux entreprises œuvrant dans ce domaine particulièrement sensible.

Au-delà de ces éléments de constat, il nous reste à définir ce que nous souhaitons en termes d'organisation territoriale et de répartition des compétences entre acteurs. Deux options semblent aujourd'hui se dégager :

- soit un partage entre sécurité publique ou tranquillité publique d'un côté et maintien de l'ordre et police judiciaire de l'autre, avec une distinction claire entre polices municipales et police nationale sur tout le territoire. Cette organisation permettrait de réaliser de substantielles économies, en matière de ressources humaines, dans la police et la gendarmerie nationales. L'adoption de ce schéma se traduirait par une réduction des effectifs de la police nationale, spécialisée sur les missions de police judiciaire et de maintien de l'ordre, et entraînerait l'attribution aux maires de la responsabilité de polices municipales étendues qui travailleraient sous l'autorité d'un même chef, le préfet (avec partage des fichiers, des fréquences radios, etc.).
- soit un scénario prolongeant la situation actuelle, mais avec des impulsions très nettes en faveur de la « *coproduction de la sécurité* » : désignation d'un chef de sécurité publique sur le territoire (l'agglomération ou autres) ; forums de définition de la demande de sécurité, de fixation des objectifs et d'évaluation ; partage des moyens, des fréquences radios, des locaux professionnels.

La modernisation des équipements et l'omniprésence de l'ONDRP

Enfin, deux éléments importants pour comprendre l'évolution de ces neuf dernières années sont à prendre en compte : d'une part, la modernisation des équipements et des pratiques, de l'autre l'apparition dans le débat public d'un acteur majeur et d'une référence omniprésente, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)⁴⁴.

Sur le premier point, il faut reconnaître que des sauts qualitatifs appréciables, en matière de modernisation des équipements et des procédures ainsi qu'en termes de police technique et scientifique ont bel et bien été réalisés. De même, dans le domaine de la lutte contre l'insécurité routière, des succès importants ont été enregistrés, notamment grâce au développement des radars. L'effort devra être poursuivi, car de la continuité de ce programme d'équipements et de modernisation dépend aussi la future réussite d'une politique de sécurité de gauche. Du côté de la gendarmerie, un conséquent effort de rattrapage, notamment au niveau de l'investissement immobilier, sera sans doute incontournable...

Second point, la culture du résultat prônée depuis 2002 et la place des statistiques dans la communication grand public du ministre de l'Intérieur et du Président de la République comme dans le management interne des policiers et gendarmes eux-mêmes supposaient la maîtrise de la « *production des chiffres* »⁴⁵. La création de l'ONDRP résulte de la volonté politique de tarir la production universitaire dans ce domaine, et de centraliser autour d'un pôle unique l'élaboration et l'analyse des données relatives à la délinquance, tout en fournissant une caution aux chiffres policiers. Quel que soit le jugement qu'il convient de porter sur une telle évolution, cet observatoire fait aujourd'hui figure d'acteur incontournable dans le débat public. Nicolas Sarkozy a réussi à ériger en référence les chiffres qu'il publie, bien qu'ils ne traduisent rien d'autre que l'activité des services de police, et ce malgré le supplément d'enquêtes de victimation, rompant les séries antérieures et de trop faible ampleur.

⁴⁴ J-H Matelly, C Mouhanna, « L'OND : réussite politique et limites scientifiques, indépassables. », *Rapport OND 2008*, Paris, Editions du CNRS, pp 623-634).

⁴⁵ Ocqueteau (F.), « Voyage au pays de la Beauvaucratie céleste », *Champ pénal / Penal field* mis en ligne le 16 avril 2007, <http://champpenal.revues.org/673>.

PARTIE II

Des pistes pour demain

1.

Proximité

La police envisagée comme un service public : quelles conséquences ?

En France, l'affirmation selon laquelle la police constitue un service public s'avère sujette à caution, et ce pour au moins trois raisons. D'abord parce que cette institution occupe une place clairement à part dans le système administratif français, en ce sens qu'elle n'exerce pas une activité de prestation, mais de « *prescription* » ou encore de « *répression* ». Ensuite parce que, par définition, elle n'a pas à proprement parler d'« *usagers* » à satisfaire. Enfin parce qu'à la différence du modèle anglo-saxon, le modèle français de sécurité a promu un appareil policier bien plus dédié à la protection de l'Etat qu'à celle des personnes et des biens : il en a résulté une organisation centralisée qui confère au pouvoir central une place prépondérante.

Depuis quelques années cependant, on assiste à une double évolution. En premier lieu, le modèle français subit de fortes inflexions : d'une part, l'Etat doit composer avec d'autres acteurs à l'instar de l'Union européenne, des collectivités territoriales et des entreprises de sécurité privée ; d'autre part, la centralisation administrative fait l'objet de constantes corrections résultant de la prise en compte d'objectifs liés à l'efficacité ou à la proximité. En second lieu, la problématique de la demande citoyenne a fait son apparition dans le discours politico-juridique. Partant du constat selon lequel « *la sécurité [est] l'un des domaines où l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et l'action publique [est] le plus fort*⁴⁶ », les pouvoirs publics ont manifesté leur intention d'intégrer cette demande afin de mieux y répondre. Il convient au demeurant de souligner, s'agissant de cette évolution, qu'une démarche identique a, de manière concomitante, été initiée dans de nombreux autres secteurs relevant de la sphère des activités d'intérêt général. La volonté de prendre en considération les requêtes exprimées par la population en matière de sécurité n'en est pas moins particulièrement digne d'intérêt en ce qu'elle porte en elle le germe d'un important

⁴⁶ Selon les termes utilisés par la circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

changement. La gauche devra donc réformer pour que la police passe d'une culture professionnelle fondée sur la défense des intérêts de l'Etat à une autre, axée plus volontiers sur la protection des citoyens.

Cet indéniable bouleversement de perspective doit naturellement être encouragé, tant il paraît évident que la police a vocation à devenir un véritable service public. Si une telle affirmation peut sembler relever du simple bon sens, elle n'en implique pas moins un certain nombre de conséquences dont nous aurions tort de sous-estimer la portée.

1. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DEMANDE CITOYENNE

Il importe en premier lieu de s'interroger sur la notion même de service public de la police. Que recouvre-t-elle au juste ? En fait, la définition est susceptible de varier selon le point de vue que l'on adopte.

Une police ou des polices ?

D'un point de vue juridique, la police a pour objet de garantir l'ordre public. Plus précisément, ses missions renvoient à toutes les mesures destinées à faire régner la sécurité sur un territoire donné (un Etat, une commune, un quartier). En raison du dualisme juridictionnel qui prévaut en France, on distingue traditionnellement deux types de police :

1. La « *police administrative* », dont l'objet est la prévention des troubles à l'ordre public sous toutes leurs formes ;
2. La « *police judiciaire* », attachée à la constatation des infractions pénales et à la recherche de leurs auteurs.

D'un point de vue sociologique, il n'existe pas d'unicité policière. Comme l'a démontré Dominique Monjardet⁴⁷, le terme de police recouvre, en réalité, trois fonctions distinctes :

1. La « *police de souveraineté* », qui est en charge de la protection de l'Etat en tant qu'institution publique et en tant qu'organe garant de l'intérêt de la Nation et de son intégrité territoriale ;
2. La « *police criminelle* », qui a pour mission la lutte contre la criminalité organisée, nationale et transnationale ;
3. La « *police de la vie quotidienne* », dévolue à la sécurité publique et censée permettre aux citoyens de « *dormir sur leurs deux oreilles* ».

Ces différentes dimensions et l'identification de ces divers types de police montrent d'emblée toute la difficulté d'appréhender de manière globale le service public de la sécurité. A cette difficulté s'ajoute le fait que l'activité policière n'est pas assurée par un unique intervenant mais par une pluralité d'acteurs : police nationale, gendarmerie

⁴⁷ D. Monjardet, « *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique* », La Découverte, 1996.

nationale, polices municipales, services des douanes, etc.

Mais au-delà des difficultés à définir ce qu'est précisément le service public de la police, les conséquences découlant d'une appréhension de cette même police en tant que service public méritent d'être envisagées. Cette approche, en effet, impose non seulement de mieux prendre en compte les attentes des citoyens en matière de sécurité, mais aussi de repenser l'institution policière dans son ensemble.

L'identification et l'analyse des demandes

La police ne s'imposera véritablement comme service public que si le « *citoyen usager* » acquiert la place qui lui revient au cœur de notre dispositif de sécurité. Ce sont les demandes exprimées par les Français, c'est-à-dire leurs attentes et aspirations, clairement formulées ou tacites, relatives à la lutte contre la délinquance et à sa prévention, qui doivent être prises en compte afin d'orienter l'activité de l'institution. Encore faut-il cependant cerner ces besoins précisément. Sur ce point, on constatera que si des efforts ont effectivement été consentis, il en reste à accomplir en termes d'identification et d'analyse des requêtes.

Traditionnellement, les récriminations et attentes des citoyens en matière de sécurité sont traitées par les pouvoirs publics territoriaux, c'est-à-dire soit un élu municipal, généralement le maire, soit un représentant de l'Etat au niveau local, le plus souvent le préfet, le commissaire ou l'officier de police chargé de la sécurité publique dans la circonscription concernée. Ces interpellations peuvent être individuelles ou collectives. Des études ont ainsi montré l'importance du rôle joué par certaines associations de commerçants et syndicats de copropriété dans l'inscription de la question de la sécurité sur l'agenda politique local⁴⁸. Ces mêmes études ont pour autant souligné les limites d'une telle démarche : ce sont les catégories les plus enclines à exprimer leurs peurs et leurs insatisfactions qui utilisent les répertoires revendicatifs pour faire part de leur demande de sécurité. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles il a été jugé opportun de recourir à d'autres outils de connaissance, principalement les sondages et enquêtes.

L'usage de ces derniers s'est considérablement développé ces dernières années, aussi bien au niveau national qu'au niveau local. En dépit des critiques d'ordre méthodologique que le recours à ce type d'outils suscite, il ne fait guère de doute qu'ils contribuent à une meilleure connaissance de l'insécurité. Ces sondages et enquêtes permettent, en effet, de compléter les statistiques établies par les services de police sur deux points :

- Les enquêtes dites « *de victimation* », qui consistent à interroger un échantillon de personnes sur les infractions dont elles ont été victimes, fournissent des éléments d'information sur ces infractions, particulièrement celles qui n'ont pas été portées à la connaissance des services de police ;
- Les sondages dits « *de délinquance autoreportée* », qui consistent à interroger un échantillon de personnes pour savoir si elles ont, durant une période donnée, commis ou non

⁴⁸ A. Borzeix, D. Collard et N. Raullet-Croset, « *Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent* », Les Cahiers de la sécurité, n° 61, 2006, p. 55-83.

certaines actes délictueux, fournissent des éléments d'information sur les comportements délinquants.

Des outils qui demeurent sous-exploités

Si l'on peut se féliciter du recours accru à de tels instruments d'évaluation de la délinquance, il faut cependant regretter l'insuffisante utilisation de certains dispositifs susceptibles de générer une connaissance plus générale et plus objective des demandes des citoyens en matière d'insécurité. On peut en donner deux exemples :

- *La numérisation des rapports de police*, qui permet au préfet, au responsable de la circonscription de sécurité publique ou à l'adjoint à la sécurité d'un maire d'être informé au jour le jour de l'activité des services et de l'évolution de la délinquance ;
- *La main courante informatisée*. La main courante est, rappelons-le, le registre tenu dans tout commissariat ou poste de police, dans lequel les agents relatent leur activité ainsi que les faits, plaintes et démarches qui les ont déterminés à agir. Autorisée à partir de 1995, son informatisation a été étendue en 2005 à l'ensemble des services de sécurité publique de la police nationale. L'un des principaux intérêts de cette main courante informatisée est de constituer une importante base de données rassemblant notamment les déclarations des citoyens relatives à des informations ou des faits qui échappent au champ criminel ou délictuel.

Les données recueillies ne représentent toutefois un outil d'aide efficace à la décision qu'à la condition d'être correctement analysées. Cette question de l'interprétation des demandes citoyennes en matière de sécurité renvoie en réalité à deux points : l'organisme en charge de cette mission ; la nature des demandes, telles qu'elles ressortent de l'analyse.

La création d'un organisme spécialisé

Jusqu'à peu, l'analyse de l'insécurité et des demandes des citoyens était éclatée entre plusieurs structures, notamment les services policiers de renseignement, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou encore la délégation interministérielle à la ville. En 2004, les pouvoirs publics ont décidé la fondation d'un organisme spécialisé.

L'idée de la création d'un tel organisme dédié à l'analyse de la criminalité trouve son origine dans le rapport rédigé en 2002 par Christophe Caresche et Robert Pandraud⁴⁹. La principale proposition de ce rapport, fondée sur le constat du retard accumulé par la France en matière de mesure de l'insécurité, consistait en la mise en place d'un observatoire de la délinquance. Il était destiné à permettre de « *disposer à terme d'un outil statistique apte à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête et des suites données par l'institution judiciaire* ».

⁴⁹ Ch. Caresche et R. Pandraud, « *Mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance* », La Documentation française, 2002.

C'est en juillet 2004⁵⁰ que celui-ci vit le jour, de manière relativement discrète, sous la forme d'un service de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur.

La création de cet observatoire constitue un progrès dans la connaissance des besoins des citoyens en matière de sécurité. Son statut est cependant problématique sur un certain nombre de points :

- Il s'agit d'un service d'un établissement public placé sous la tutelle du Premier ministre ;
- Son directeur est désigné par celui de l'INHESJ, lui-même nommé par décret du Premier ministre ;
- Son conseil d'orientation, censé « *garantir l'indépendance intellectuelle* » de l'Observatoire, est composé de membres nommés pour trois ans par arrêté du Premier ministre et joue en réalité le rôle d'une chambre d'enregistrement.

En l'état actuel, il ne présente donc pas les garanties d'indépendance nécessaires même si des progrès évidents ont été accomplis. Or la connaissance objective de l'insécurité est un enjeu primordial pour le service public de la police. Par ailleurs, son approche trop axé sur le recours à l'outil statistique n'a pas permis, comme le souhaitait le Premier ministre Lionel Jospin, « *de passer d'une logique de constat à une logique de mesure de l'insécurité* »⁵¹.

Il faut donc franchir une nouvelle étape destinée à lui garantir une réelle indépendance et à lui accorder les moyens scientifiques de couvrir l'ensemble de ces domaines de compétences.

Proposition 1 : Transformer l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales en autorité administrative indépendante.

Comment caractériser les « demandes des citoyens » ?

Il ne saurait être ici question de faire un exposé exhaustif des différentes demandes des citoyens en matière de sécurité. On se contentera simplement de souligner quelques tendances qui ressortent de l'enquête menée chaque année par BVA et l'Institut Paul Delouvrier sur « *Les services publics vus par leurs usagers* »⁵².

La première de ces tendances démontre que, contrairement à une idée reçue, l'appréciation portée par les Français sur l'activité des services en charge de la sécurité est plutôt

⁵⁰ Décret n° 2004-750 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité. Par un nouveau décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009, cet établissement sera transformé en Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et placé sous la tutelle du Premier ministre. Le même texte substitue à l'Observatoire national de la délinquance l'« *Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales* » et charge celui-ci de recueillir et d'analyser « *les évolutions statistiques de l'ensemble du processus pénal* ».

⁵¹ Lettre de mission de Monsieur le Premier ministre à Messieurs les députés Christophe Caresche et Robert Pandraud, 23 juillet 2001, p. 2

⁵² Baromètre BVA – Institut Paul Delouvrier, « *Les services publics vus par leurs usagers, vagues 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010* ».

favorable. Selon une enquête menée en décembre 2010 auprès des « usagers »⁵³ des services publics, la police⁵⁴ apparaît même comme l'institution sur laquelle les citoyens portent l'appréciation la plus favorable : avec 58 % d'opinions positives, elle devance ainsi largement la santé publique (51 % d'opinions favorables), la sécurité sociale (44 %), la justice (44 %) et l'éducation nationale (39 %).

Il apparaît toutefois que l'indice de satisfaction des usagers à l'égard de cette institution est en forte baisse : si elle recueille aujourd'hui 58 % d'opinions positives, il faut noter qu'en 2005, ce taux s'élevait à 72 % et en 2007, à 68 %. Cette chute vertigineuse illustre à quel point l'image de la police s'est fortement dégradée ces dernières années.

Il ressort ensuite de l'enquête que les demandes formulées par nos concitoyens à l'endroit des services en charge de leur sécurité sont généralement fondées sur deux exigences principales :

- La première est celle d'efficacité : parmi les requêtes qui reviennent le plus régulièrement dans les enquêtes et sondages figurent ainsi la réactivité des policiers et leur rapidité, leur capacité à exercer leur autorité y compris dans les quartiers les plus difficiles ainsi que leur aptitude à donner une suite aux plaintes déposées.
- La seconde de ces exigences est celle du dialogue et de l'écoute : parmi les demandes les plus fréquemment formulées, on trouve ainsi la disponibilité des policiers à l'égard des habitants, leur capacité à s'inscrire dans une démarche préventive ainsi que l'amélioration de l'accueil des plaignants.

Des requêtes volontiers fluctuantes

De même que les attentes en matière de sécurité se révèlent variables⁵⁵. Elles varient, d'abord, dans le temps. Cette variation ne concerne pas seulement les demandes mais également l'intérêt porté par les citoyens au problème de la délinquance : c'est ainsi par exemple que si, en 2001, 39 % des habitants de la région Ile-de-France se déclaraient préoccupés par la question de l'insécurité, ils n'étaient plus que 18 % en 2007⁵⁶. Elles varient, ensuite, dans l'espace. Elles diffèrent selon l'endroit où résident les personnes interrogées, notamment parce que les crimes et délits qui y sont commis ne sont pas les mêmes : les habitants des grandes agglomérations auront ainsi tendance à mettre l'accent sur la sécurité dans les transports en commun alors que les ruraux seront plutôt préoccupés par les cambriolages. La variation dans l'espace ne se réduit cependant pas à une distinction entre citadins et campagnards : il a par exemple été démontré que les demandes pouvaient également différer à l'intérieur d'une même commune, voire d'un même quartier⁵⁷. Les

⁵³ Tel qu'il est défini dans l'enquête, l'« usager » est la personne ayant eu au moins un contact, physique ou téléphonique, avec les services de police depuis moins de deux ans.

⁵⁴ L'enquête utilise ce terme sans qu'on sache s'il renvoie à la seule police nationale ou s'il englobe la gendarmerie nationale.

⁵⁵ Sur cette variabilité, voir notamment H. Lagrange, « Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis », Seuil, 2003.

⁵⁶ Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, « Victimation et sentiment d'insécurité en Ile-de-France, 2001 et 2007 ».

⁵⁷ Cf. par exemple J. de Maillard, « Sans angélisme. De la lutte contre l'insécurité dans une ville de banlieue

requêtes varient, enfin, selon les personnes. En dehors des critères habituels de l'âge et du sexe entre en considération le profil socioéconomique des personnes : c'est ainsi notamment que « *la dynamique de la pauvreté épouse la progression des agressions* »⁵⁸.

Une meilleure prise en compte des attentes des « *usagers-citoyens* » se révélerait toutefois insuffisante, à elle seule, pour ériger la police en véritable service public. C'est en effet l'institution policière qu'il convient de repenser dans son ensemble.

2. REPENSER L'INSTITUTION POLICIERE

Le premier « *chantier* » est celui de la réforme de l'organisation policière. Comme il fera l'objet d'un développement spécifique, il ne sera pas évoqué ici. En revanche, trois questions importantes vont être traitées à ce stade, relatives à la sensibilisation des personnels, à l'utilisation optimale des outils et à la territorialisation de l'activité professionnelle.

La sensibilisation des personnels aux valeurs du service public

Le succès de la démarche visant à instituer la police en tant que véritable service public dépendra pour une large part de notre capacité à sensibiliser les personnels, d'une part, aux valeurs inhérentes à ce service public et, d'autre part, à la problématique spécifique aux usagers les plus fragiles.

Proposition 2 : Sensibiliser et former les personnels de police aux valeurs du service public.

Le service public est une notion politico-juridique⁵⁹ porteuse d'un certain nombre de valeurs auxquelles il convient de sensibiliser les personnels de police. Parmi elles, certaines peuvent être qualifiées de traditionnelles ; d'autres sont émergentes mais n'en sont pas moins importantes pour autant.

Les valeurs traditionnelles en question sont au nombre de trois :

- L'égalité : elle implique, d'une part, un égal accès au service public quel que soit l'endroit du territoire où l'on se trouve et, d'autre part, une absence de discrimination entre les usagers ;
- La continuité : elle suppose que le service public fonctionne de manière continue. Cette continuité est tout à la fois temporelle et territoriale ;
- La mutabilité : elle réclame que le service public s'adapte, d'une part, aux spécificités du territoire et, d'autre part, aux évolutions des besoins des citoyens.

Aussi traditionnelles soient-elles, ces valeurs n'ont rien perdu de leur pertinence. Affirmer

parisienne : Les Mureaux » in J. Ferret et Ch. Mouhanna, dir., *Peurs sur les villes*, PUF, 2005, p. 45-61.

⁵⁸ H. Lagrange, « *Demandes de sécurité...* », op. cit., p. 73.

⁵⁹ Sur le service public en tant que notion porteuse de valeurs, voir J. Chevallier, « *Le service public* », PUF, 6e éd., 2005.

que la police est un service public revient donc à la considérer comme :

- Un service qui fonctionne de manière continue sur l'ensemble du territoire ;
- Un service auquel tous les citoyens peuvent accéder sans distinction, notamment d'âge, de situation ou d'origine ;
- Un service qui s'adapte aux attentes de la population en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance.

La montée en puissance de valeurs « émergentes »

En dehors de ces valeurs traditionnelles, deux autres, que l'on peut qualifier d'émergentes, méritent attention.

La première est la transparence : appliquée au service public, elle vise à dissiper le mystère qui l'entoure et à donner à l'usager la faculté de comprendre les décisions et actions administratives. La transparence conduit ainsi le service public à se rapprocher du milieu social et, donc, à atténuer le principe de la fermeture et du secret. L'une de ses premières manifestations est généralement la mise en œuvre d'une politique de communication externe dans le but d'informer le public.

Qu'en est-il de la police ? Elle n'est certainement plus la « *boîte noire* » qu'elle a longtemps été. Son action en matière d'information demeure néanmoins perfectible s'agissant de ses services locaux. En effet, alors que le ministre et les services centraux communiquent abondamment, les directeurs départementaux et chefs de service semblent beaucoup plus discrets : on s'explique dès lors qu'en matière de police locale, ce soient généralement les maires ou les représentants syndicaux qui s'expriment.

Il conviendrait en conséquence d'encourager les directeurs départementaux et les chefs de service à communiquer davantage sur leur activité. Encore faudrait-il cependant que les commissaires de police soient formés à cet exercice. Or il semble qu'il existe en la matière un certain écart avec les officiers de gendarmerie, mieux sensibilisés à celui-ci.

Proposition 3 : Former et autoriser les directeurs départementaux et chefs de services locaux à communiquer sur leur action.

La seconde valeur « *émergente* » est la qualité⁶⁰. Elle est à l'origine un principe issu du secteur privé qui associe un double objectif : l'amélioration des produits et l'instauration d'un management participatif impliquant la contribution de tous à l'élimination des « *improductivités* ». Il a été appliqué aux services publics en deux temps :

- Par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la réforme et de l'Etat et des services publics, qui pose le principe selon lequel les services publics doivent être « *de qualité* » ;

⁶⁰ Cf. L. Cluzel, « *Le service public et l'exigence de qualité* », Dalloz, 2006.

- Par la circulaire du Premier ministre du 2 mars 2004 qui affirme la nécessité « *d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers* » et qui lance l'expérimentation de la Charte Marianne, fixant un cadre générique relatif aux engagements en termes d'accueil dans les services de l'Etat. Cette charte est aujourd'hui affichée dans la plupart des commissariats.

Vers l'instauration d'une « démarche qualité » au sein de l'institution policière

Ce principe ne peut être appliqué à tous les services publics de manière uniforme : la qualité est en effet susceptible de revêtir des acceptions différentes selon qu'elle s'applique à un service public de puissance publique ou à un service public économique. Ce principe n'en mérite pas moins d'être développé, particulièrement dans la police. La mise en place d'une véritable « *démarche qualité* » en son sein pourrait avoir un double intérêt :

- D'une part, elle pourrait permettre d'intégrer à cette notion de qualité un ensemble d'impératifs tels que l'efficacité, la rapidité et le dialogue, dont on a vu qu'ils étaient au cœur des attentes des « *usagers-citoyens* » relatives à la police ;
- D'autre part, elle pourrait permettre de rejeter une approche strictement comptable de l'activité policière : en fixant des objectifs en matière de dialogue avec la population et de résolution de ses problèmes, on pourrait passer de la culture du chiffre à une autre fondée sur la recherche de la satisfaction des usagers – bref, d'une approche quantitative à une approche qualitative.

On le sait, la fameuse « *politique du chiffre* » menée tambour battant ces dernières années a eu des effets désastreux sur les personnels de police⁶¹ :

- Maquillage de statistiques ;
- Mise sous pression quotidienne ;
- Conditions de travail dégradées ;
- Perte du sens de la mission exercée et interrogation sur le rôle de la police au sein de la société.

Cette tendance doit être renversée afin de redonner du sens à l'activité policière. La mise en place d'une démarche qualité, associant un management participatif et la fixation d'objectifs qualitatifs, peut y contribuer.

Proposition 4 : Mettre fin à la politique du chiffre au profit d'une approche fondée sur la qualité du service rendu à la population.

Créer de nouveaux dispositifs d'évaluation, locaux et nationaux

La culture de l'évaluation doit être à la fois repensée et généralisée. Repensée pour dépasser l'approche comptable déjà évoquée plus haut et y intégrer des indicateurs qualitatifs sur la satisfaction des usagers et les effets réels des actions engagées. Généralisée car elle doit

⁶¹ Voir par exemple, dans cette perspective, « *Ces policiers qui ne croient plus en Sarkozy* », L'Express, 5 août 2010.

irriguer tout les échelons de l'activité, du national au plus local.

A l'échelle nationale, outre la réforme de l'Observatoire National de la Délinquance, il faut généraliser les temps d'évaluation et de bilan des dispositifs, en favorisant la méthode expérimentale. Avant de faire voter de nouvelles lois, il importe ainsi de procéder à une expertise systématique des dispositifs légaux entérinés. Plusieurs textes récents, que l'on pense aux sanctions relatives aux regroupements dans les halls d'immeuble ou au port de cagoule dans les manifestations, devraient ainsi pouvoir être jugés à l'aune de leur mise en application par les services. L'ensemble des grands axes de politique de sécurité ainsi que les techniques et méthodes mises en œuvre nationalement devraient également pouvoir être soumis à l'évaluation et à la critique. Le débat sur la vidéosurveillance ou sur l'usage de certaines armes ou équipements s'en trouverait singulièrement enrichi. La méthode expérimentale, ensuite, devrait pouvoir garantir plus de pragmatisme et d'efficacité. C'est cette méthode qui avait été adoptée au début de la mise en place de la police de proximité en 1997, avant d'être abandonnée au profit d'une généralisation trop hâtive. Sans doute les limites de cette réforme n'auraient-elles pas été si rapidement atteintes si l'on avait maintenu la première feuille de route expérimentale, laissant une large place à l'esprit d'adaptation des acteurs en fonction des spécificités locales. Cette approche expérimentale et évaluative des dispositifs nationaux nécessite sans doute un certain courage politique, car elle suppose d'accepter de s'extraire de la temporalité des annonces de communication pour se donner le temps du pragmatisme.

Ce type de démarche mérite également d'être adopté à l'échelle locale des brigades ou commissariats, ce qui est sans doute plus novateur encore. L'évaluation de la satisfaction par les habitants et usagers, selon des critères localement déterminés de manière partenariale et participative, doit pouvoir être expérimentée. Elle est largement pratiquée dans les pays anglo-saxons ou au Canada⁶², et peut être facilité par le recours aux outils nouveaux de l'internet et de la téléphonie. La méthode d'évaluation par la résolution de problème, où l'on juge de l'efficacité d'une action non par des éléments comptables mais par l'estimation des effets concrets constatés *a posteriori*, doit être généralisée dans les services de police et de gendarmerie.

Proposition 5 : Promouvoir aux échelles nationale et locale des programmes d'évaluation des politiques menées et de la satisfaction des usagers.

Rendre des comptes

Le recours systématique à l'expérimentation et à l'évaluation, notamment à l'échelle locale, peut prendre sens et devenir efficace dans un système dans lequel les services de sécurité sont incités à rendre des comptes devant les élus et la population. Il s'agit là d'une culture largement inexistante en France, où les seuls éléments d'appréciation statistique de l'activité des services de police et de gendarmerie sont distillés de façon normée et centralisée.

⁶² D. Raimbourg, J-J. Urvoas, *Inspirations canadiennes*, Note pour la Fondation Terra Nova, 6 mai 2011.

Si l'on souhaite un réel rapprochement de la population avec la police, il apparaît aujourd'hui impératif que celle-ci puisse à la fois communiquer sur la réalisation « d'affaires » ou d'opérations ponctuelles, mais aussi régulièrement rendre compte de l'ensemble de son activité locale. Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou l'une de ses émanations spécifiques pourrait ainsi devenir une instance devant laquelle les responsables policiers effectuent des comptes rendus réguliers de leur action, mensuels par exemple. Il faut en outre que l'instance choisie puisse définir les critères et les sujets sur lesquelles elle entend obtenir communication, et que ces sujets et critères ne soient pas centralement établis. A la communication annuelle du commissaire sur les statistiques de son activité dont les cadres sont fixés par le ministère pourrait se substituer un compte rendu d'activité sur des sujets établis à la réunion précédente en fonction des attentes de la population ou de ses représentants.

Sur ces bases de compte rendu et d'échanges réguliers, le CLSPD pourrait en outre devenir partie prenante au dispositif d'évaluation de l'activité des services de police et de gendarmerie.

Proposition 6 : Faire des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance de véritables conseils d'orientation de la police locale, en instituant des modalités régulières de compte rendu d'activité des services fondés sur des critères qualitatifs et la résolution de problème, ainsi qu'en intégrant les conseils aux dispositifs d'évaluation des services.

La sensibilisation à la problématique relative aux usagers les plus fragiles

Les personnels doivent également être sensibilisés aux « usagers » les plus fragiles, c'est-à-dire ceux qui sont particulièrement victimes de l'insécurité mais qui n'ont pas toujours les moyens d'accéder au service public de la police. Depuis quelques années, l'accent a ainsi été mis, à bon escient, sur les violences conjugales ou encore sur la délinquance des mineurs.

Une autre piste mériterait d'être explorée : la délinquance dont sont victimes les « seniors ». En 2000, 4,3 millions de nos concitoyens avaient plus de 75 ans, aujourd'hui ils sont 5,5 millions et demain, en 2015, ils seront plus de 6 millions. Le vieillissement de la population génère en effet de nouvelles faiblesses⁶³ : plus fragiles, plus isolées socialement que la moyenne de la population, les personnes âgées deviennent les proies privilégiées de certains actes de délinquance, notamment les escroqueries ; elles sont également particulièrement exposées à certaines infractions sanitaires et sociales, soit à leur domicile, soit au sein d'établissements spécialisés. Alors qu'elles ne représentent que 20 % de la population, elles sont victimes des deux tiers (66 %) des vols avec ruse et de près d'un tiers (29 %) des cambriolages d'habitation principales ou secondaires. Or il n'existe pas à l'heure actuelle de véritable dispositif de lutte contre l'insécurité dont souffrent les seniors : si quelques initiatives locales existent, notamment à Paris, elles sont peu nombreuses. Quant au

⁶³ Sur ce point, voir Centre d'analyse stratégique, « Vieillir ensemble plus longtemps », Rapport, juillet 2010.

gouvernement, sous la responsabilité de Brice Hortefeux, il s'était contenté d'inciter les forces de sécurité à conduire quatre très modestes actions : création d'une opération « tranquillité senior », campagne de sensibilisation autour des « réflexes sécurité » du quotidien, renforcement des sanctions légales...

Ce sont aussi les personnes victimes de discriminations (sexuelle, ethnique, ou à raison d'un handicap) qui devraient pouvoir bénéficier de dispositifs d'accueil et de prise en charge renforcés. Là encore, une démarche de rapprochement de la police avec la population devrait pouvoir s'appuyer sur des campagnes et des opérations sur ce thème, garantissant aux victimes considération et efficacité du traitement, concernant des problématiques sur lesquelles, aujourd'hui, le recours au service public de la sécurité est loin d'être spontané.

Proposition 7 : Créer un module de formation des personnels de police consacré aux usagers les plus fragiles, notamment les seniors et les victimes de discrimination.

Remettre en place une police territorialisée par la fidélisation des personnels

La territorialisation n'est pas, à la différence de la décentralisation, une notion juridique. Renvoyant davantage à des pratiques administratives, elle met l'accent sur deux exigences : celle d'une plus grande proximité de l'action publique en matière de sécurité, et celle d'une meilleure collaboration entre les différents acteurs locaux concernés.

Répondre à ces exigences implique de renforcer les organismes locaux de concertation et de fidéliser les personnels de police. La réforme des organismes et partenariats locaux ayant déjà été largement abordée plus haut, il convient de se concentrer ici sur la question décisive d'une meilleure fidélisation des personnels sur le « territoire » où ils travaillent.

La reconstruction d'une police orientée vers les besoins de la population et dont l'action s'exercerait au plus près du terrain passe entre autres par la stabilisation des effectifs sur un site donné : comment en effet peut-on espérer établir une relation de confiance entre les habitants et les policiers si ces derniers changent trop fréquemment d'affectation ? Ce travers, pourtant, est malheureusement souvent constaté aujourd'hui, particulièrement dans les zones urbaines sensibles, et en premier lieu en Ile-de-France. Il est dès lors essentiel d'imaginer des solutions qui permettraient de fidéliser les personnels sur certains territoires.

L'une d'entre elles est envisagée dans le rapport annexé à la LOPPSI 2 : il s'agit de la création d'un concours à affectation régionale en Ile-de-France, assorti d'une durée minimale d'exercice de fonctions de huit ans. Cette réforme devrait par ailleurs être accompagnée de mesures d'accompagnement en matière de logement. La piste n'est guère novatrice mais mérite cependant d'être expérimentée.

Une autre solution pourrait consister à s'inspirer de pratiques en vigueur dans d'autres services publics, confrontés au même problème. Ainsi, au sein de la fonction publique hospitalière, afin de favoriser l'affectation de fonctionnaires confirmés à la tête d'établissements en situation difficile, le décret du 27 juillet 2010 autorise le détachement dans ces fonctions sur la base d'un contrat de droit public. La rémunération de l'agent

détaché n'est alors plus fixée par la grille indiciaire de son corps d'appartenance mais par les dispositions du contrat : l'intérêt d'une telle pratique est qu'elle permet de rémunérer davantage les fonctionnaires ayant accepté d'exercer leurs fonctions dans des conditions difficiles.

Proposition 8 : Imaginer un dispositif de détachement sur la base d'un contrat de droit public permettant une rémunération majorée pour fidéliser les personnels de police.

Si ces suggestions visent à promouvoir l'émergence d'un véritable service public de la police, leur mise en œuvre ne peut cependant être envisagée que dans le cadre d'une réforme profonde. Si celle-ci aboutit, elle constituera un progrès considérable mais non une fin en soi. On ne saurait en effet oublier que la police n'intervient qu'au stade des manifestations de la délinquance. La lutte contre le chômage⁶⁴, la précarité, l'exclusion et l'échec scolaire, la réhabilitation du rôle de la famille et le réapprentissage des valeurs qui fondent notre pacte social sont en réalité les seuls moyens de nature à résorber durablement l'insécurité qui pourrit la vie de nos concitoyens.

⁶⁴ Il est à noter que selon l'enquête menée par BVA et l'Institut Paul Delouvrier, c'est bien la lutte contre le chômage qui constitue l'attente prioritaire des Français en matière d'action publique (75 % des personnes interrogées), loin devant la sécurité (11%).

2. Précocité

Prévention-répression-justice : Pour une politique globale de sécurité

L'action du gouvernement s'inscrit depuis neuf ans dans une approche marquée au sceau du « *tout sécuritaire* ». Mais cette réponse ne peut être que partielle et ponctuelle. Partielle parce qu'elle se fixe comme objectif unique d'agir sur les conséquences les plus visibles de l'insécurité, toujours en réaction, une fois constatée la manifestation de la violence. Ponctuelle car elle ne se conçoit que dans un temps court et prend la forme d'une projection temporaire de forces sur un territoire extrêmement circonscrit.

A ce mode d'intervention lacunaire et à bien des égards démagogique, qui tient souvent plus de la démonstration de force que de l'action efficace, et qui s'avère au final inconsistant, la gauche doit opposer une politique intégrant pleinement la grande complexité des problématiques en jeu. Face à la délinquance, la réponse ne peut être simpliste et se résumer au seul traitement des faits de violence.

L'insécurité est réelle, profonde, durable, tant les causes qui la sous-tendent sont depuis trop longtemps négligés par les pouvoirs publics et produisent dès lors sans entrave leurs effets nocifs.

La crédibilité de la gauche sur ces enjeux passera donc par la construction d'une réponse globale, plurielle, complexe. Elle dépendra largement aussi de sa capacité à reconstruire de la cohérence entre tous les leviers possibles d'intervention publique, de la politique de la ville à l'éducation et à la prévention, jusqu' à la sanction, sans oublier la réinsertion.

Elle découlera, enfin, de sa faculté à refonder l'articulation entre sécurité et justice.

1. COORDONNER L'ACTION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

En matière de sécurité, la globalité des réponses ainsi que leur cohérence sont primordiales. Aussi, la priorité doit être donnée à la construction d'un *continuum* qui aille du social à l'éducation, de la dissuasion à la répression, de la sanction à la réparation et à la réinsertion.

Au plus près des réalités, les responsables de collectivités locales, confrontés aux problématiques d'insécurité, démontrent qu'une politique volontariste, réfléchie, coordonnée peut conduire à des résultats significatifs.

L'efficacité se construit au quotidien, en associant le plus étroitement possible : enseignants, personnels municipaux, éducateurs, travailleurs sociaux, policiers et magistrats. Le partage d'informations, l'échange sur les pratiques, l'effort partagé en vue d'une meilleure connaissance des métiers de chacun constituent à court ou moyen terme autant de stratégies territoriales gagnantes.

C'est à cette échelle que les solutions non seulement doivent être expérimentées mais qu'elles offrent les plus sérieux gages de réussite.

Cette réussite locale suppose bien sûr que l'Etat décide de réassumer pleinement son rôle en accordant les moyens nécessaires à ses propres services et en leur fixant des objectifs partenariaux explicites. Elle suppose surtout qu'il cesse de déléguer aux collectivités locales des responsabilités croissantes, tout en les privant des moyens indispensables pour les assurer comme il le fait depuis près de dix ans.

Garantir les conditions d'un travail dans la continuité

Pour résoudre les difficultés auxquelles les territoires - urbains, périurbains mais aussi ruraux - sont confrontés, il faut se donner les moyens d'un travail dans la continuité. C'est le rôle de l'Etat qui doit garantir aux collectivités des financements leur permettant d'œuvrer sur le long terme.

Or on constate bien souvent qu'il ne joue plus ce rôle de garant de la stabilité. Les fonctionnaires d'Etat affectés dans les territoires les plus sensibles sont très souvent jeunes, parfois coupés de leurs attaches familiales, juste sortis de l'école et sans expérience professionnelle adaptée. Une telle configuration vaut par exemple pour les enseignants, les policiers et les magistrats. Il faut donc réaffirmer que dans ces conditions, il est très difficile de mettre en œuvre des politiques publiques durables, portées par des équipes fidélisées, pourtant seules capables de répondre aux nécessités de territoires exigeant ténacité et continuité.⁶⁵

⁶⁵ Cf infra.

Repenser la formation des professionnels éducatifs, sociaux, de la sécurité et de la justice

La formation des acteurs professionnels de la chaîne éducative, de la prévention, de la sécurité et de la justice est fondamentale et doit pouvoir se renouveler par l'expérimentation de nouvelles voies. Or rien n'est par exemple prévu pour l'accueil des jeunes fonctionnaires dans les territoires où ils vont exercer.

Pourquoi ne pas reprendre l'idée simple développée dans certaines agglomérations d'une journée d'accueil qui permettrait notamment de présenter aux nouveaux enseignants la réalité sociologique de la ville, la richesse de son patrimoine ? Cette immersion au sein des territoires et la mise en valeur des partenariats locaux devraient figurer comme une obligation de formation. Et **elles** pourraient être étendues aux autres fonctionnaires, à commencer par les policiers et magistrats qui, comme les enseignants, gagneraient beaucoup à mieux connaître le milieu dans lequel ils travaillent. Connaître le territoire sur lequel on travaille, mais aussi connaître ceux qui travaillent autour de soi sur celui-ci !

Plus en amont, en matière de formation initiale, il faudrait envisager la mise en place d'un tronc commun de la formation de tous les professionnels concourant à la politique publique de sécurité. Cette sorte de « *temps propédeutique* » permettrait aux enseignants, aux éducateurs, aux travailleurs sociaux, aux policiers et aux magistrats de se retrouver et de se construire une culture commune.

Ce serait là sans doute un moyen efficace de lutter contre bon nombre d'idées préconçues entravant la mise en place d'un réel travail transversal sur les mêmes dossiers. Ce manque de culture commune des acteurs de la « *prévention-sécurité-justice* » est bien souvent responsable d'incohérences ou de mauvaises décisions allant à l'encontre d'un traitement efficace de la délinquance : les travailleurs sociaux s'opposent aux policiers, qui eux-mêmes s'opposent aux magistrats, qui pour leur part refusent de participer aux CLSPD et d'échanger avec la police...

Un effort tout particulier devra être consenti sur la formation initiale, prolongé par des temps réguliers de formation continue regroupant tous les partenaires (permettant, précisément, l'émergence d'une culture commune). Il nous faudra privilégier une approche pédagogique s'appuyant sur le principe de la mixité inter-métiers, mettre en œuvre une démarche partenariale interinstitutionnelle, par delà les spécialités et les spécificités professionnelles, et casser les frontières entre agents des collectivités locales et de l'Etat.

L'objectif est ainsi de parvenir à créer une culture partagée permettant à des métiers et à des professionnels de travailler enfin ensemble, de se connaître et, surtout, de se reconnaître.

Des passerelles d'une profession à l'autre, aux différents niveaux de la fonction publique, devraient également être favorisées afin de générer pour les agents des trajectoires professionnelles diversifiées tout en permettant des enrichissements croisés pour les institutions concernées.

Proposition 9 : Instaurer un tronc commun de la formation pour tous les professionnels concourant à la politique publique de sécurité : éducateurs, policiers et magistrats.

Proposition 10 : Favoriser la mobilité professionnelle et les passerelles entre corps et ministères pour les personnels concourant à la politique publique de sécurité.

Favoriser un recrutement de fonctionnaires à l'image de la population

Le recrutement des personnels de police, comme peut être celui d'autres administrations de proximité, gagnerait également à progresser vers une forme de territorialisation. Si l'idéal du policier exerçant dans le quartier où il demeure et d'où il serait originaire paraît illusoire, le recrutement actuel amenant nombre de provinciaux à exercer dans les zones sensibles d'Ile-de-France, doit être réorienté.

Pourquoi ne pas s'inspirer du recrutement départemental des adjoints de sécurité (emplois-jeunes de la police nationale dont le recrutement a débuté en 1997), ayant conduit à un apport important de « *jeunes de banlieue* » dans les rangs de la police ? Sans mettre en œuvre de politique explicite de discrimination positive - dont les critères auraient été bien difficiles à établir -, le simple appel à des candidats domiciliés dans le département d'emploi a permis d'enrichir la police nationale de personnels familiers des quartiers et des problématiques urbaines auxquelles elle est confrontée. Ces emplois-jeunes ont pu intégrer pour une part d'entre eux le corps des gardiens de la paix dont ils ont durablement modifié la sociologie, en permettant notamment un accroissement notable des personnes issues des minorités sociales, ethniques ou culturelles, pour le plus grand bénéfice de la relation police-population.

Dans la continuité de cette expérience, le développement de concours régionaux, voire départementaux de recrutement permettrait à la fois de fidéliser les fonctionnaires dans les secteurs où ils exercent tout en favorisant l'accès aux métiers de police de jeunes aux profils plus divers.

Proposition 11 : Instaurer pour la police nationale des recrutements au sein d'un « *vivier* » régional et départemental, permettant à la fois de disposer de personnels stables géographiquement et de rapprocher les policiers de la population.

Structurer et développer les partenariats

Des dispositifs et moyens de partage d'informations et de partenariat existent déjà. Ils méritent d'être optimisés.

Les Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) fournissent un cadre institutionnel précieux en ce domaine.

Nombre de territoires se félicitent aujourd'hui de l'existence et du fonctionnement au plan local d'un tel dispositif. Dans ce cadre partenarial, toutes les institutions sont concernées : Police Nationale et Police Municipale, Parquet, Préfecture, Département, Education Nationale, transporteurs, commerçants, bailleurs sociaux, municipalités. Ensemble, elles analysent, élaborent et partagent les grandes orientations en matière de sécurité et de prévention, souvent dans un climat de réelle confiance mutuelle.

Le réflexe de la coopération opérationnelle, de l'échange d'information, et plus largement du décroisement entre acteurs locaux de la sécurité est ainsi devenu une évidence dans de nombreux territoires.

Le CLSPD est bien souvent aussi le lieu de « *l'inventivité* », de la créativité de chaque territoire ; ici ou là, en son sein, des groupes de travail ou commissions mettent en œuvre des initiatives originales et pertinentes : suivi des jeunes en rupture éducative, sécurisation des établissements scolaires, échanges d'informations en temps réel entre les polices municipales et la police nationale...

Il n'en demeure pas moins une difficulté majeure et un cap à franchir pour les CLSPD : ils ne permettent pas de travailler, précisément, sur des situations concrètes et sur des noms. Notamment parce que les magistrats du siège n'y sont pas représentés et parce que l'échange d'informations entre policiers et magistrats s'arrête là où commence la demande d'informations nominatives, – les magistrats refusant une collaboration trop étroite, au nom de leur indépendance.

C'est pourtant dans cette direction qu'il faut avancer en faisant tomber les barrières institutionnelles ou professionnelles. Il ne s'agit naturellement en aucun cas de remettre en cause le principe d'indépendance de la justice, mais bien d'assurer la transmission d'informations émanant de plusieurs sources afin de se donner les moyens de décrypter de façon optimale la complexité de certaines situations.

La construction d'une culture de l'échange ou, du moins, d'une relation régulière, s'inscrivant dans la durée, avec les autres acteurs de la sécurité est bien le cœur de cette indispensable réforme. D'ailleurs il en existe des prémices. Des groupes de travail existent ici et là au niveau local dans certaines communes, pour traiter de manière concrète les problèmes de rupture éducative et de primo-délinquance. Ces « *groupes restreints de justice* » ou « *groupes de travail opérationnels* », pilotés par le procureur de la République, rassemblent les acteurs confrontés directement aux situations de marginalisation de mineurs susceptibles de basculer dans la délinquance. Il s'agirait donc simplement de généraliser ce type de démarches, caractérisées par le pragmatisme et le souci du résultat.

Seul un partenariat actif, reposant sur la réactivité et la confiance mutuelle d'un bout à l'autre de la chaîne, entre l'ensemble des acteurs (y compris les plus réticents), sur l'ensemble des territoires, permettra d'envisager une véritable amélioration du traitement pénal de la délinquance.

Une nouvelle génération de CLSPD doit donc voir le jour, incluant évidemment les magistrats du siège, et n'ayant plus seulement une fonction de concertation mais bien une dimension décisionnelle au niveau local.

La dévolution de compétences décisionnelles aux CLSPD sera favorisée par l'affectation de moyens financiers à ces instances. Ainsi l'attribution de subventions du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) à des actions locales partenariales pourrait-elle être conditionnée à la validation et au suivi de ces actions par les conseils.

Proposition 12 : Rendre obligatoire la présence de magistrats du siège dans les CLSPD.

Proposition 13 : Transformer les CLSPD en instances de décision et non plus seulement d'échanges et de concertation.

Proposition 14 : Doter les CLSPD de compétences financières, en soumettant à leur validation l'attribution de subventions du FIPD.

2. PROMOUVOIR L'EDUCATION COMME LA MEILLEURE DES PREVENTIONS

Pour lutter contre l'insécurité, tous les moyens éducatifs au sens le plus large doivent être déployés, structurés, et parfois repensés.

Rendre tous les territoires réellement performants sur le plan éducatif

Renforcer l'école ne suffira pas à résoudre le problème de la déshérence scolaire. Aujourd'hui, ce sont en effet tous les temps de l'enfant qui doivent revêtir une dimension éducative.

En primaire, aujourd'hui, les enseignements s'articulent autour des savoirs fondamentaux. Cette orientation se fonde sur une évidence apparente : pour lutter contre l'échec, il faut bien sûr que tous les enfants sachent lire, écrire, compter. Mais elle réduit aussi la question à sa seule dimension utilitaire et conduit en fait à renforcer les inégalités sociales. En effet, les différences ne sont pas gommées mais simplement rejetées hors du temps scolaire, sur celui de loisir de l'enfant. Or, pour nombre de familles, une telle configuration suppose qu'elles assurent un suivi qu'elles sont en pratique dans l'incapacité d'assumer.

Dès lors, il faut généraliser le développement de dispositifs existant déjà dans de nombreuses villes afin d'accompagner les enfants et les adolescents y compris dans les phases extrascolaires : aide éducative du soir dans les écoles, accompagnement à la scolarité dans les maisons de quartiers, etc.

En somme, il convient d'élargir l'ambition éducative très au-delà de préoccupations seulement scolaires. La simple analyse des chiffres l'impose : ramené à l'année, le temps scolaire ne représente que 10 % du temps global de l'enfant. Dès lors, il faut procéder de

telle manière que la globalité du temps de l'enfant revête une dimension éducative, en portant l'effort sur des temps multiples (celui de la famille, celui du repos, celui des rencontres entre l'enfant et ses semblables, celui des loisirs, celui de l'auto-apprentissage ...).

Proposition 15 : Encourager le développement de dispositifs déjà expérimentés dans de nombreuses villes afin d'accompagner les enfants et les adolescents, y compris dans le temps extrascolaire : aide éducative du soir dans les écoles, accompagnement à la scolarité dans les maisons de quartiers.

Conforter les parents dans leur rôle éducatif

Pour lutter contre les ruptures qui engendrent la délinquance, nous devons fixer des ambitions élevées à l'éducation.

La mise en œuvre d'un tel objectif implique d'abord de replacer les parents au cœur de ce système global, en tenant compte des évolutions constantes du lien parental à l'enfant et de la mutation que subit la famille (familles de plus en plus souvent monoparentales, éclatées, décomposées ou recomposées).

Ainsi c'est la réaffirmation de la famille comme institution essentielle en charge de l'éducation. Son rôle est primordial et son influence considérable à l'égard des enfants. Elle doit demeurer le vecteur essentiel de la socialisation.

Il faut donc conforter tous les parents dans leur capacité à jouer leur rôle éducatif, en leur permettant d'asseoir leur nécessaire autorité sur leurs enfants, ainsi qu'ériger la parentalité en tant qu'objectif majeur des politiques publiques.

Puisque la LOPPSI a rendu obligatoire, pour les communes de plus de 50 000 habitants, la création d'un Conseil pour les Droits et les Devoirs des Familles (CDDF), issu de la loi de 2007 sur la prévention de la délinquance, pourquoi ne pas en faire un outil utile ?

Ces instances pourraient ainsi se changer en Conseil de Soutien aux Familles (CSF), chargé non plus de morigéner et sanctionner mais d'aider et accompagner ceux qui ne parviennent pas à éloigner leurs enfants des risques de la délinquance. Par exemple en lui confiant la mission de traiter les cas pour lesquels tous les dispositifs d'assistance éducative ont été préalablement mis en œuvre, mais sans succès. Ou encore en lui permettant d'intervenir dès lors que tout démontre qu'il est urgent que les parents bénéficient d'un accompagnement et d'un soutien pour être véritablement en mesure d'exercer leurs devoirs envers leurs enfants. Les CSF peuvent être demain un outil efficace au service des familles et de la prévention, mais à la condition de refuser le caractère moralisateur et répressif des CDDF tels qu'ils sont conçus aujourd'hui.

Ni tribunal, ni substitut aux autorités compétentes (procureur, juge, Président du Conseil général) qui restent seules aptes à décider de mesures coercitives, si celles-ci s'avèrent

nécessaires, la vocation du CSF est de devenir une instance de dialogue, de conseils et de préconisations commune à tous les partenaires institutionnels.

Au-delà, il faut réfléchir à une réelle politique d'aide à la parentalité. Il importe à cet égard de mobiliser tant les services municipaux en charge de l'accueil des enfants et des familles que les acteurs éducatifs du territoire (Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), Education Nationale, associations). La création d'espaces dédiés aux échanges – formels ou informels – entre parents, médecins, psychothérapeutes, acteurs socioéducatifs ainsi que « *parents référents* » peut constituer une piste innovante, que certains territoires expérimentent déjà.

Les ruptures éducatives constituent statistiquement des causes importantes de basculement dans la prédélinquance ou la délinquance. De notre capacité à recréer de la cohérence dans la réponse éducative dépendra pour une large part notre succès dans la lutte contre la délinquance juvénile.

<p>Proposition 16 : Développer les dispositifs d'aide à la parentalité, en transformant les Conseils pour les droits et les devoirs des familles en Conseils de Soutien aux Familles.</p>
--

La vigilance face aux décrochages scolaires

L'entrée dans la délinquance juvénile s'opère de plus en plus précocement. Il faut donc faire preuve d'une grande attention en la matière et anticiper au mieux les réponses à apporter.

Jusqu'à la fin de l'enfance, des mesures purement éducatives, sociales, voire médicales peuvent se révéler adaptées. Encore faut-il que les signes annonciateurs du décrochage soient bien décryptés et que les actions mises en œuvre le soient de manière concertée.

Quand vient l'adolescence, les ruptures apparaissent de manière plus évidente. D'abord parce que les retards cognitifs accumulés et l'impression d'échec qu'ils génèrent fragilisent les jeunes et les entraînent dans une logique de fuite et de violence. Mais aussi parce que l'écart de conduite est désormais sanctionné par la société. Ainsi nombre de collégiens entrent dans la spirale des exclusions scolaires, la plupart du temps répétitives : les jeunes de plus de 16 ans inadaptés aux exigences du système éducatif se retrouvent sans solution de scolarisation, voire de formation. Ils se désocialisent alors très vite. Et les réponses apportées sont aujourd'hui très insuffisantes.

Prenons l'exemple des collégiens, soumis à l'obligation scolaire, exclus ou poly-exclus. Leur réaffectation s'avère très difficile, d'autant qu'elle se heurte à l'écueil des affrontements inter-quartiers. Des solutions innovantes doivent donc être imaginées.

Pourquoi ne pas proposer des temps d'accueil en dehors du collège, sans pour autant que l'établissement scolaire soit désinvesti de son rôle et de ses responsabilités ? Les services municipaux pourraient y concourir (mise au contact de professionnels des services techniques, par exemple, soutien méthodique à la réintégration dans l'espace scolaire...).

Au demeurant, ces initiatives existent déjà mais elles se heurtent à des difficultés structurelles, à bien des égards révélatrices des carences existantes dans la prise en charge collective de ces situations.

D'une part, l'encadrement des collégiens exclus temporairement mais pour des durées longues implique le recours au savoir-faire de professionnels divers et de grande compétence. Les moyens techniques et financiers mobilisables en vue de procéder aux recrutements nécessaires font souvent défaut.

D'autre part, la situation devient plus difficilement gérable encore lorsqu'un collégien est exclu définitivement. Il ne peut être accueilli quelques jours ni quelques semaines, temps nécessaire à sa réaffectation, tout simplement parce qu'il existe un vide juridique. Bien que toujours soumis à l'obligation scolaire, il n'a plus pour autant le statut d'élève à la date de son exclusion et aucune instance de l'Education Nationale n'existe permettant sa prise en charge. Il se trouve donc de fait laissé aux soins de ses parents et, dans bien des cas, en réalité, à la rue.

Ainsi très souvent l'exclusion définitive, même lorsque la réaffectation est choisie et décidée, aboutit de fait à une déscolarisation... préalable à une désocialisation.

Il importe donc de reconsidérer comme prioritaire la gestion de ces temps de rupture, par exemple en démultipliant les classes relais, en se donnant les moyens effectifs d'une coopération interinstitutionnelle, en renforçant partout les équipes de professionnels compétents pour gérer ces adolescents difficiles. Et surtout en garantissant une réelle complémentarité entre tous les services éducatifs (prévention spécialisée, Education Nationale, Veille et réussite éducatives, Protection Judiciaire de la Jeunesse), avec le souci d'une véritable réactivité et d'un partage de l'information, dans un cadre déontologique affirmé, mais en temps réel.

Proposition 17 : Ériger la lutte contre le décrochage scolaire en tant que priorité, notamment en développant les classes relais.

Redonner des moyens aux dispositifs de prévention

Au-delà de la seule dimension éducative, l'ensemble des dispositifs de prévention de la délinquance mérite d'être à la fois harmonisé et contrôlé, tout en étant doté de moyens supérieurs.

Les instances chargées de la prévention de la délinquance sont aujourd'hui trop dispersées et faiblement coordonnées. Entre les structures dépendant de l'institution judiciaire (PJJ), celles émanant du département (aide sociale à l'enfance et clubs de prévention), les dispositifs municipaux (travailleurs sociaux, médiateurs, associations diverses), et les initiatives étatiques enfin (qu'elles soient le fait de l'Education nationale ou de la police nationale), le dispositif manque de cohérence et de lisibilité.

Paradoxalement ce sont les jeunes suivis par ces instances qui sont finalement les seuls à connaître la multiplicité des interventions mises en place pour leur compte, certains n'hésitant pas à jouer des discordances voire des oppositions entre intervenants... Plus qu'un partage d'information, une réelle coordination apparaît impérative. Dans le prolongement de la logique instaurée par les lois de 2007, il est naturel que le maire devienne aujourd'hui à la fois le pivot et le pilote de l'ensemble de ces interventions.

Parallèlement, un renforcement du contrôle et du suivi des différents dispositifs mis en place est à envisager. Certains des acteurs de la prévention de la délinquance, notamment dans le champ associatif agissant sur financement public, rendent trop peu de comptes de leur action et n'acceptent pas l'idée d'une mise en cohérence des différentes formes d'intervention. Un suivi bien plus étroit, fondé sur des principes d'évaluation régulière et de cohérence entre les actions engagées par les différents acteurs, doit être mis en place.

Enfin, après des années de réduction budgétaire ayant particulièrement touché la Protection Judiciaire de la Jeunesse et les financements départementaux, les moyens des dispositifs de prévention, avant même ceux des services de police et de gendarmerie, doivent être largement revalorisés. Destinés à des services dont l'efficacité et la coordination auront été revues, en continuité avec l'action éducative mise en place, ces moyens sont un investissement déterminant afin d'éviter que nombre de situations n'aboutissent à un traitement policier ou judiciaire.

Proposition 18 : Faire du maire le réel coordonnateur de l'ensemble des dispositifs de prévention de la délinquance, en imposant des règles de contrôle de l'activité et de mise en cohérence des dispositifs.

Proposition 19 : Renforcer notablement les moyens des dispositifs de prévention précoce de la délinquance.

3. CONSENTIR UN EFFORT BUDGETAIRE PARTICULIER SUR LA JUSTICE

Avant même de porter sur le ministère de l'Intérieur, l'effort budgétaire doit profiter au ministère de la Justice, tant ses besoins s'avèrent criants.

Le sentiment d'impunité ne cesse de grandir en France, lié à l'inexécution des sentences et à l'allongement des délais séparant la commission des faits du prononcé de la peine... Chaque délit se doit d'être sanctionné. *A fortiori* ceux perpétrés par les multirécidivistes, trop souvent mineurs et animés par un sentiment d'impunité nourri à la source des simples « rappels à la loi » censés répondre à la multiplication de faits avérés.

Comme dans la sphère éducative ou policière, dans les tribunaux exerçant leur mission au sein des territoires les plus difficiles, une présence dans la durée de magistrats expérimentés doit être recherchée. Toutes les formes de mesures préventives à la délinquance doivent être encouragées et mises en œuvre. Mais lorsque des mineurs ou des jeunes adultes commettent des délits, il convient alors de recourir à l'ensemble des solutions offertes par la loi en

matière de sanction, sans défaillir, en se dotant des moyens susceptibles de garantir l'effectivité des peines prononcées.

Proposition 20 : Consentir un effort budgétaire conséquent en faveur du traitement judiciaire rapide des délits, et notamment de ceux commis par des primo-délinquants.

Proposition 21 : Améliorer l'effectivité et l'exécution rapide des peines, notamment en accroissant les effectifs des conseillers d'insertion et de probation.

La sanction comme outil indispensable

La sanction n'est pas en premier lieu fondée sur une logique répressive ni même dissuasive. Elle comporte en elle-même une valeur éducative, bien supérieure à la logique de l'excuse absolutoire, qui mène au sentiment d'impunité.

Il faut, en effet, tenir compte de la réalité culturelle de cette partie de la jeunesse qui ne maîtrise pas, ou plus, les règles fondamentales du vivre-ensemble et se trouve dès lors en situation de rupture complète par rapport aux règles élémentaires de la vie en société. Ces adolescents sont démunis parce qu'en perte de repères et privés de tout autre mode d'expression que celui de la violence. Ils se structurent dans une logique qui est celle du groupe de pairs, de plus en plus refermé sur lui-même. La société ayant échoué à leur inculquer les valeurs de l'effort, du travail, de l'esprit critique, ils se réfugient dans une contre-culture de l'immédiateté pour assouvir leurs désirs et/ou entrer dans une spirale de fuite en avant caractérisée par la violence.

Il incombe donc aux institutions, et en particulier à la justice, de contribuer à apporter aux jeunes délinquants le cadre qui leur fait défaut.

Bien sûr, sanction ne signifie pas emprisonnement, surtout lorsque l'on sait que 40 % des détenus finissent tôt ou tard par réintégrer le système carcéral. Cette assertion peut sembler relever de l'évidence, mais il vaut mieux néanmoins la rappeler avec force, tant il est à déplorer que dans ce débat l'esprit partisan persiste à prévaloir depuis trop d'années. De même convient-il de souligner qu'on ne stigmatise pas cet atout irremplaçable qu'est la jeunesse en combattant un phénomène qui met en péril l'équilibre de notre pacte social et qui, en dernier ressort, a pour effet de laisser une partie des adolescents et des jeunes adultes en situation de désespérance sociale ...

L'incarcération des mineurs, une absurdité structurelle

Dans notre pays, nous connaissons un paradoxe, celui d'une amélioration objective de la prise en charge de mineurs ayant commis des actes de délinquance les plus graves tout en mettant en exergue une problématique plus large ; fondamentalement, quelle utilité de l'incarcération par rapport, par exemple à un placement en centre éducatif fermé ?

Si la détention répond à l'impératif de temps de protection de la société, est-ce qu'aujourd'hui toutes les garanties sont réunies afin d'en faire un temps plus utile qu'anxiogène voire criminogène dans des cas extrêmes ?

Structurellement, l'architecture de la détention – pas au sens bâtementaire mais administratif – pose problème depuis l'obligation de prise en charge conjointe : les lieux sont gardés par l'administration pénitentiaire (AP), la prise en charge éducative par la PJJ. Historiquement la PJJ est issue de l'AP, et veut justement assumer cette rupture. Cela est d'autant moins possible en détention que les choix disciplinaires relèvent, *in fine*, de l'AP, qui fait régner l'ordre. C'est son rôle. A ceci prêt que parmi les moyens de coercition utilisés afin d'établir l'ordre, il y a notamment l'isolement et la suspension des activités socio-éducatives. Ce qui est totalement contre-productif au regard de l'impératif de rendre le temps de détention utile...

L'un des problèmes inhérents à la détention tient aussi à l'aura conférée par le passage en prison. A sa sortie, le mineur, particulièrement celui qui était prévenu, s'il appartient à un réseau de délinquance, jouit d'un prestige. Ce phénomène n'a pas été recensé pour les mineurs passés par les CEF ou les CER. Parmi les autres difficultés, il y a celles de trouver des personnels médicaux et pédo-psychiatriques qui acceptent de se rendre en détention.

Il faut ajouter qu'il s'agit de la structure de prise en charge la plus criminogène.

Vers l'abolition de l'incarcération des mineurs

Il ne s'agit surtout pas de dire ni de laisser croire que les mineurs ayant commis des crimes ou des délits graves ne doivent pas être gardés dans une enceinte. Au contraire, il faut réunir toutes les conditions pour permettre leur réinsertion dans le droit commun, cela passe par un encadrement éducatif très fort avec une sécurité garantie pour eux-mêmes et pour la population. Mais c'est justement parce qu'ils sont dangereux qu'il faut en finir avec la prison.

Il faut penser de nouveaux centres dont les moyens ne sont pas choisis entre ceux qui garantissent la détention et ceux qui font de l'éducatif : chaque personnel doit être investi des deux missions, mais l'apanage doit être éducatif, c'est pourquoi il ne faut plus que ces bâtiments dépendent de l'administration pénitentiaire. L'expérience catalane où les mineurs ne sont pas incarcérés peut servir d'exemple.

L'enjeu est surtout celui d'une époque, à l'instar de ce qui avait été écrit dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, « *La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tous ce qui peut en faire des êtres sains* ». La meilleure chance des mineurs lorsqu'ils sont arrêtés et condamnés et de faire en sorte qu'ils soient pris en charge à la hauteur de ce que le crime ou le délit nécessite, le plus rapidement possible, cela ne peut passer par des personnes qui ne sont formées que pour garder le mineur.

La droite aura d'autant plus de mal à s'y opposer que pendant sa législature le nombre de mineurs incarcérés a baissé. Il faut aussi y voir l'opportunité, sur cette question, d'unir la gauche au profit d'une autre société, celle qui souhaite remettre le mineur au cœur de la société, non pas comme vecteur de peur mais comme garantie d'un avenir.

Promouvoir les centres éducatifs fermés plutôt que la prison

Par ailleurs, il paraît nécessaire de supprimer les peines de prison pour les mineurs, sauf en cas d'atteintes graves aux personnes. Il convient donc de leur substituer les placements en Centres Educatifs Fermés.

Ces centres, créés en 2002, ont été qualifiés par le Comité des Droits de l'enfant des Nations unies « *d'avancée positive* », en ce sens qu'ils offrent une alternative à l'incarcération des enfants délinquants (en conformité avec les articles 39 et 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant). Ils ont pour fonction d'accueillir des adolescents multirécidivants ou multirécidivistes âgés d'au moins 13 ans et soumis à une mesure pénale contraignante de type contrôle judiciaire, mise à l'épreuve ou aménagement de peine.

Ils permettent de mettre en œuvre une action éducative très encadrée et contrôlée, axée sur un réapprentissage des savoirs fondamentaux grâce à un partenariat avec l'Éducation nationale et la mise à disposition d'enseignants spécialisés.

Leur nombre (45) n'est pas suffisant et leur répartition géographique guère satisfaisante : on en compte seulement trois en Ile-de-France mais aucun en Seine-St-Denis, quatre en PACA mais aucun dans les Bouches-du-Rhône, deux dans le Pas-de-Calais mais aucun dans le Nord... La perspective de 60 CEF fixée par la loi Perben de 2002 et réaffirmée par le chef de l'Etat lors d'un récent déplacement doit être tenue. Il faut cependant regretter que cet objectif ne sera atteint que par disparition de structures existantes, Nicolas Sarkozy ayant de fait ainsi validé la transformation d'établissements de placement éducatif déjà existants. S'il manque donc à l'évidence entre 10 et 15 CEF, cela n'aurait pas dû être au détriment des autres structures qui ont aussi un rôle à jouer.

Pour autant, dans un rapport publié en juillet 2010, la Défenseure des enfants déplore l'usage qui en est actuellement fait. Leur nombre, bien qu'insuffisant, est en augmentation continue (40 au plan national). En revanche, le profil des adolescents qui y sont accueillis pose un réel problème, dans la mesure où il n'est pas toujours, loin de là, celui de ces jeunes récidivistes ou réitérants pour lesquels un tel placement est indispensable. Plus du quart des adolescents hébergés dans ces structures n'auraient en effet aucun casier judiciaire et auraient commis leurs premières infractions depuis moins d'un an (26 %).

Il s'agit là d'une dérive qui tient à plusieurs causes. Parmi celles-ci, on notera notamment la multiplication des fermetures d'établissements autres que les CEF, qui réduit d'autant les solutions alternatives à l'incarcération, et la volonté de marquer symboliquement la gravité de l'acte par une réponse ferme et immédiate – qui a toutefois l'inconvénient de ne pas prendre en compte la réalité de la personnalité de l'adolescent, de son environnement et de son parcours.

Proposition 22 : Supprimer les peines de prison pour les mineurs, sauf en cas d'atteintes graves aux personnes.

Enfin, il est surprenant de constater que, sept ans après l'ouverture de ces premiers centres, aucune évaluation systématique de l'incidence d'un placement en CEF sur la réinsertion des mineurs n'ait encore été conduite.

Proposition 23 : Evaluer l'incidence d'un placement en CEF sur la réinsertion des mineurs.

Privilégier les peines alternatives à l'incarcération

Il faut donc rechercher les moyens les plus innovants en vue de promouvoir les alternatives à l'incarcération. Il importe bien sûr dans cette perspective que l'Etat consente les investissements nécessaires et qu'une ligne et une règle cohérentes soient établies et appliquées par les acteurs éducatifs, de police et de justice.

Il faut d'abord renforcer les moyens dévolus à la Protection Judiciaire des Mineurs, en particulier dans la mise en œuvre des décisions d'AEMO (Action éducative en milieu ouvert) judiciaire, ce qui revient à inverser la tendance actuelle. Dans son rapport de juillet 2010, la Défenseure des enfants déplore en effet la diminution continue des ressources affectées aux dispositifs et structures de la PJJ et du secteur associatif habilité.

De ce fait, les mesures d'AEMO judiciaire, dont le caractère coercitif figure dans les textes, perdent de leur efficacité. Les entretiens avec le mineur délinquant, ses parents, son milieu familial s'espacent et la nécessaire fonction d'encadrement qui leur échoit ne s'exerce plus. De plus, l'insuffisance notoire des moyens indispensables au bon fonctionnement de la PJJ nuit au partenariat interinstitutionnel (avec la prévention spécialisée, l'Education Nationale, les dispositifs de Réussite éducative...), pourtant le plus apte à garantir les suivis de proximité fondamentaux.

La priorité dans la justice des mineurs n'est donc pas dans l'imagination d'une nouvelle structure (la panoplie est suffisante⁶⁶) mais dans le « milieu ouvert » c'est-à-dire dans le traitement et dans l'encadrement des 44 000 mineurs qui sont suivis. Par exemple, la priorité doit être accordée à la continuité de la prise en charge à la sortie d'un établissement pour les mineurs les plus ancrés dans la délinquance et les plus exposés au risque de désocialisation.

Il faut aussi systématiser le principe de réparation du tort causé à autrui ou à la collectivité pour tous les délinquants, et pas seulement les plus jeunes. Dans ce cadre, il convient de développer très largement le recours aux Travaux d'Intérêt Général, en leur conférant une valeur symbolique forte et en permettant que leur durée soit portée à 3, 6 ou 12 mois. Pour les jeunes délinquants, ces peines doivent être complétées par des mesures

⁶⁶ Il manque cependant des centres de semi-liberté puisque par exemple un seul existe à Paris.

d'accompagnement éducatif rigoureux.

Proposition 24 : Renforcer les moyens de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Proposition 25 : Systématiser le « *principe de réparation du tort causé à autrui et à la collectivité* », et développer le recours aux Travaux d'intérêt général

3. Clarté

Polices municipale et nationale, gendarmerie et forces de sécurité privée : répartition des attributions et des moyens

La question des polices municipales s'inscrit bien évidemment dans un contexte plus global, marqué par la réduction des effectifs au sein des institutions étatiques de sécurité. Depuis 2009, le gouvernement de François Fillon a détruit plus de 11 000 postes de policiers et de gendarmes. Et cette saignée est appelée à se poursuivre. La suppression de près de 5 500 emplois supplémentaires est programmée d'ici à 2013.

Dans ce contexte et en réponse à un besoin de sécurité avéré, mais de plus en plus imparfaitement pris en compte par les forces de sécurité nationales, les élus locaux tentent de pallier les carences de l'Etat en créant, quand ils le peuvent, des services de police municipale. Les collectivités territoriales qui font ce choix doivent alors y consacrer des ressources souvent considérables, dans un contexte budgétaire dont on sait pourtant à quel point il est tendu. Dans ce cadre, les polices municipales tendent à se substituer, voire à se confondre progressivement avec la police nationale.

Pourtant, cette confusion ne manque pas d'inquiéter dans la mesure où la mission de sécurité publique incombe à l'Etat et en aucun cas aux collectivités locales. Par ailleurs, le risque est bien sûr, dans cette perspective, que s'installe peu à peu en place un système à deux vitesses, intrinsèquement inégalitaire, fondé sur la distinction entre les communes qui ont les moyens de créer une police municipale et celles qui en sont dépourvus.

Alors même que la doctrine d'emploi de ces polices n'est synthétisée dans aucun texte spécifique, la droite a systématiquement cherché à élargir les prérogatives qui leur sont dévolues, à tel point qu'elles voient désormais leur champ de compétences s'étendre jusqu'aux confins des missions de police judiciaire ou d'interpellation.

A rebours de cette évolution qui entretient la confusion entre les forces et la nature des actions qui leur incombent, la police municipale doit se recentrer prioritairement sur ce qui a fait sa véritable singularité – sa connaissance du terrain – et développer son indéniable savoir-faire en matière d'ilotage, de prévention et de médiation, en vue de restaurer le lien, bien dégradé aujourd'hui, avec nos concitoyens.

Dans ce même contexte de reflux de la présence étatique, il faut noter le développement en

France d'un marché de la sécurité privée extrêmement florissant. Le besoin d'encadrement des activités proposées par ce marché est aujourd'hui urgent. Il implique la redéfinition précise – par voie législative et réglementaire – du périmètre des actions qui relèvent exclusivement du champ de la sécurité publique. En ce domaine, aucun recul des missions régaliennes exercées par l'Etat ne saurait être toléré, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille éluder la question d'une répartition cohérente des compétences, par exemple en matière de tranquillité publique ou de « *sécurisation des bâtiments privés* ». Un partage des rôles et des domaines de compétences, encadré, normé et organisé, reste à définir en la matière.

1. RECENTRER L'ACTION DES POLICES MUNICIPALES

Les effectifs des polices municipales ont connu une augmentation tout à la fois rapide et continue. Au cours des 25 dernières années, ils n'ont cessé de progresser, passant en 1984 de 5 600 agents répartis sur 1 784 communes à quelque 18 000 (11 400 en zone police et 6 400 en zone gendarmerie) répartis sur 3 300 communes en 2009. Ils représentent aujourd'hui 6 % de la totalité des forces de sécurité intérieure, et plus de 12 % si on y ajoute les personnels de surveillance de la voie publique (ASVP), également 18 000, et les 2 000 gardes champêtres environ, avant tout tournés vers la police rurale⁶⁷. La force d'attraction des polices municipales est telle qu'en 2010, un tiers environ des agents en formation sont en situation de détachement de la police ou de la gendarmerie nationale.

Une enquête conduite par l'Association des Maires de France révèle aussi que ces polices municipales sont géographiquement très concentrées. Ainsi si elles sont très présentes dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Rhône Alpes et en Ile-de-France (11 % de l'effectif total travaille en région parisienne), elles sont nettement plus discrètes dans le grand Sud-Ouest et quasiment absentes dans le grand Ouest. De même, relève-t-on deux blocs : l'un constitué de petites communes avec des services ne comptant que quelques policiers municipaux (80 % des polices municipales ont moins de cinq agents), l'autre comprenant des collectivités disposant de polices municipales dont l'effectif peut atteindre plusieurs centaines.

Leur compétence première est directement liée aux pouvoirs de police administrative du maire, « *chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et des actes administratifs qui lui sont confiés* » (Art. L 2212-1 CGCT). Elles sont donc employées, sous sa responsabilité, à la prévention et à la surveillance du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques sur le territoire communal, sans préjudice de la compétence de la police et de la gendarmerie nationales (Art. L 2212-5 CGCT). Les policiers municipaux sont agents de police judiciaire adjoints (Art. 21 CPP) et peuvent à ce titre également verbaliser certaines infractions, limitativement énumérées par la loi et d'ordre contraventionnel.

⁶⁷ Rapport du Ministère de l'Intérieur, direction de la prospective et de la stratégie, « *Polices municipales et sécurité intérieure, bilan et perspective 10 ans après la loi de 1999* », mars 2009.

L'objectif affiché dès la loi de 1999 est de donner aux polices municipales les moyens d'être « complémentaires » avec les forces de l'Etat. Cette complémentarité, que l'on oppose à une subsidiarité qui aurait pour conséquence de rendre pratiquement interchangeables les unes et les autres, est aujourd'hui déclinée de deux façons bien distinctes selon les élus et les problématiques locales :

- Des polices municipales centrées sur la surveillance générale de l'espace public, la prévention, la dissuasion et l'aide aux personnes, dans une approche de tranquillité publique. Les partenariats se tournent alors vers le secteur associatif, les médiateurs, la prévention spécialisée, etc. Dans les villes familières de cette culture, ou dans d'autres ne disposant pas de police municipale, se sont aussi développés des dispositifs municipaux hybrides, dotés ou non de pouvoirs judiciaires, concourant à la sécurité et à la tranquillité publiques : médiateurs de jour, correspondants de nuit ou équipes de sécurité des immeubles sociaux, ils ont pour point commun de faire appel à des personnels en uniforme sans confusion possible avec l'uniforme policier, et de favoriser les modes pacifiques de résolution de conflit.

- Des polices municipales dédiées à la lutte contre la délinquance, la verbalisation (délinquance routière) et même l'interpellation. Les partenaires prioritaires sont alors la police nationale ou la gendarmerie. Ces polices municipales sont bien entendu majoritairement armées : Sur 18 000 policiers, environ 15 000 sont dotés d'un armement relevant de la 6^e à la 4^e catégorie. Pour les armes plus symboliques (armes de poing, taser et flash-ball), environ 9 000 agents en sont pourvus. Les horaires sont en général plus flexibles que dans la police nationale et peuvent se traduire dans certains cas par des permanences 24/24h, avec les effectifs qu'une telle configuration impose.

La loi de 1999⁶⁸ a été suivie de nombreux autres textes qui ont encore élargi les compétences dévolues à ces forces, surtout dans le domaine de la police judiciaire. Ce fut notamment les lois du 18 mai 2003 sur la sécurité intérieure, du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre l'insécurité routière, du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance. Cette multiplication des missions conduit le policier municipal à se référer à un nombre important de codes, ce qui nuit probablement à la lisibilité de son action.

Leur synthèse dans un Code unique participerait à une meilleure lecture des activités de chacun et à la formation des policiers comme des élus. Il serait un complément utile à l'instauration d'une doctrine d'emploi commune à toutes les forces de l'ordre.

Proposition 26 : Fusionner en un « Code de la sécurité locale » les textes de référence de la police municipale.

⁶⁸ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

Un partenariat dépendant des finances municipales

Les villes dotées de polices municipales y consacrent entre 3 et 6 % de leur budget, ce qui correspond à une moyenne de 23 € par habitant (à titre de comparaison, on évalue à 26 € par habitant le coût des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)). La grande hétérogénéité de ces forces rend difficile le chiffrage de leur coût de revient⁶⁹.

La question de l'inégalité des ressources entre les communes est cruciale. L'emploi des crédits du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) n'est aujourd'hui soumis à aucun zonage administratif et les polices municipales en sont exclues. L'enveloppe affectée à ce dispositif ne dépasse pas 49 M€ en 2010, dont 6 seulement sont fléchés vers les villes (hors vidéosurveillance qui bénéficie de 30 M€).

Proposition 27 : Inclure un financement des polices municipales dans l'enveloppe du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance.

Proposition 28 : Instituer un financement étatique des dispositifs alternatifs de tranquillité publique (médiateurs de rue, correspondants de nuit, équipes de sécurisation des immeubles sociaux).

Plus globalement, l'équilibre entre police nationale et gendarmerie d'un côté, polices municipales de l'autre doit être stabilisé, en mettant fin à ce qui apparaît depuis une dizaine d'années comme un retrait progressif des forces nationale faisant la place à des polices municipales plus nombreuses et plus enclines à s'approprier une champ d'intervention élargi.

Ce rééquilibrage passe d'abord par une réorganisation et une meilleure assise des forces nationale (cf. *infra*), plus déconcentrées et plus à l'écoute des problématiques locales (cf. *supra*). Il doit aussi passer par une volonté clairement affichée de repositionner les missions ainsi que les périmètres des polices municipales. La faveur donnée au développement de dispositifs alternatifs de tranquillité publique peut se trouver assortie d'un dispositif incitant à contenir l'extension des polices municipales dans un juste équilibre avec police et gendarmerie nationale.

Proposition 29 : Corrélativement à la proposition n°28 visant à financer des dispositifs non policiers de tranquillité publique, instaurer un mécanisme de taxation incitant à limiter le développement des polices municipales au-delà d'un seuil (calculé en nombre d'agents de police municipale par habitant).

⁶⁹ Quelques chiffres : le salaire moyen d'un agent de police municipale de catégorie C peut être estimé à 32 000 euros charges comprises, et à 40 000 euros pour un chef de service de catégorie B ; le montant de la dotation vestimentaire annuelle moyenne peut être estimé entre 700 et 1 200 euros. Un gilet pare-balle (non obligatoire) revient à 500 euros et une arme de poing à 600 euros ; un véhicule équipé et sérigraphié coûte environ 20 000 euros ; l'équipement radio complet d'un service d'une dizaine d'agents s'élève à 30 000 euros.

La question tranchée de l'extension des compétences des polices municipales

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) prévoyait d'octroyer aux polices municipales de nouvelles compétences. La plus emblématique concernait l'attribution aux directeurs des services de plus de 40 personnels de la qualité d'agent de police judiciaire, prévue par l'article 20 du code de procédure pénale. Cette disposition devait leur permettre de mener des « *enquêtes du quotidien* », selon l'expression d'Eric Ciotti, rapporteur UMP du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Elle a pourtant été censurée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet estimé que les policiers municipaux « *relèvent des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire (OPJ), eux-mêmes placés sous le contrôle direct et effectif de l'autorité judiciaire* ». S'appuyant sur le même argument, le Conseil a également censuré la possibilité donnée à la police municipale de procéder à des contrôles d'identité.

Cette décision semblait sonner le glas des tentatives régulières visant à doter les policiers municipaux d'une compétence d'investigation judiciaire. Pourtant un récent arrêté du ministère de l'Intérieur du 18 août 2011 publié au Journal Officiel démontre qu'il n'en n'est rien et que le gouvernement saisira toutes les opportunités pour tenter de réintroduire « par la fenêtre » ce que le Conseil Constitutionnel avait censuré...

Dans le cas d'espèce, l'arrêté opère des modifications dans les conditions d'emploi du Fichier de Véhicules Volés (FVV) en disposant dans une formule sibylline que « sont destinataires des données à caractère personnel et informations enregistrées, dans le cadre de leurs attributions légales : (...) *les agents de police municipale, dans la limite du besoin d'en connaître*. » Cette écriture prête à sourire car elle ne changera rien en pratique : à chaque fois qu'une police municipale signale un véhicule suspect ou simplement gênant, il est systématiquement soumis au FVV par la police ou la gendarmerie puisque, par définition, il existe un motif minime mais valable de s'assurer que le véhicule n'est pas volé.

Et quand il ne l'a pas été, le résultat de cette consultation est simplement « *négatif* », sans autres précisions, ce dont est informée la police municipale. Inversement, quand le véhicule est signalé volé, par définition l'affaire relève du champ de compétence de la police nationale ou de la gendarmerie et échappe à l'action de la police municipale qui dès lors, selon les termes du nouvel arrêté, sort de la « *limite du besoin d'en connaître* » s'agissant des données à caractère personnel enregistrées au FVV. Il n'y a donc absolument aucun intérêt pratique à cette nouveauté, et un flou artistique sur les conditions concrètes de son application, car on peut toujours se demander quelles sont exactement les attributions légales de la police municipale – c'est la problématique générale – mais surtout qui va évaluer la « *limite du besoin d'en connaître* » !...

Cette évaluation sera d'autant plus aléatoire que le FVV ne contient pas que des informations relatives aux véhicules volés, mais aussi aux véhicules « *signalés* » ou « *sous surveillance* » dans le cadre d'affaires judiciaires qui, par définition et encore une fois,

échappent à la compétence et aux missions des polices municipales. Le texte ne leur permettra donc pas d'avoir accès à ces données... alors pourquoi l'avoir entériné ?

A l'évidence, cette « *limite* » est une précaution de rédaction – un peu ridicule – qui n'émane pas de la volonté propre du ministère de l'Intérieur, mais est bien là pour éviter le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition réglementaire...

La nécessaire clarification des « conventions de partenariat »

L'article L. 2212-6 du CGCT et le décret n° 2000-275 du 24 mars 2000 disposent que dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agents, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République. Elle contingente notamment l'accès à l'armement et la possibilité de travailler la nuit. Elle précise par ailleurs la nature et les lieux des interventions des agents et détermine les modalités selon lesquelles les actions menées seront coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. On dénombrait en 2008 730 conventions de coordination. Elles sont censées être signées pour cinq ans mais nombreuses sont celles qui n'ont pas dépassé la première génération.

Les conventions actuelles distinguent :

1. *Les actions conjointes* sous l'autorité fonctionnelle du responsable des forces de sécurité de l'État : opérations de contrôle de vitesse ou d'alcoolémie, où le matériel est souvent mis en commun, opérations de prévention comme les « *opérations tranquillité vacances* » ou les « *plans anti-hold-up* », interventions communes dans le domaine de la lutte contre les chiens dangereux.

2. *Les missions exercées par la seule police municipale* : surveillance des marchés, du stationnement, des manifestations sportives, récréatives ou culturelles, ou encore la prévention aux abords des établissements scolaires, les enlèvements et les mises en fourrière de véhicules (décret n° 2005-1148 du 6 septembre 2005). La police municipale peut si nécessaire solliciter le soutien des forces de l'Etat dans le cadre de ces missions.

3. *La vidéosurveillance* y tient une place croissante et une cinquantaine de communes ont ainsi installé des systèmes de renvoi d'images vers les centres de supervision gérés par l'Etat.

Il apparaît toutefois que ces conventions prennent insuffisamment en compte la réalité et les spécificités locales. Trop souvent imposées aux maires selon un document type, elles sont parfois abusivement présentées par la préfecture comme le sésame des élus pour l'obtention d'une police municipale dépassant cinq agents, un passage obligé dont le contenu ne peut faire l'objet d'aucune négociation. Des cadres de la police nationale ou de la gendarmerie ne cachent d'ailleurs pas que leur capacité à imposer à leurs représentants élus la convention type participe de leur évaluation. Certains élus, au demeurant, refusent ce qu'ils considèrent

comme un diktat contraire à la libre administration des collectivités locales. Ces conventions types manquent également de précision. Leur amélioration éventuelle et l'efficacité du partenariat dépendent alors, comme trop souvent, de la qualité des relations interpersonnelles, de la valse des mutations et des ordres de la hiérarchie. Les propositions d'amélioration devront tenter de généraliser et de systématiser les bonnes pratiques.

Il faudra donc reprendre ce chantier en se conformant au vœu de l'Association des Maires de France, qui s'oppose régulièrement à l'attribution de nouvelles compétences aux polices municipales. C'est pourquoi il est souhaitable de recentrer les polices municipales sur des fonctions de tranquillité publique qui contribuent à la qualité de vie dans la ville. La mission de ces polices ne consiste pas à se dévoyer en s'érigeant en « *police nationale bis* » dédiée à la lutte contre la délinquance, mais bien à répondre aux préoccupations du public en œuvrant à la restauration du lien bien dégradé aujourd'hui avec nos concitoyens.

Proposition 30 : Clarifier le rôle de chacun des acteurs à travers des conventions de partenariat plus précises (répartitions géographiques et horaires, formulaires communs, protocoles d'échange d'informations nominatives, liaisons radio harmonisées, cellules de crise anticipée...) et plus contraignantes (évaluation régulière, présentation publique, réactualisation obligatoire...). Le chef de la circonscription de sécurité publique sera associé à la rédaction et signataire des conventions de coordination.

2. PARVENIR A UN ENCADREMENT EFFECTIF DES ACTIVITES DE SECURITE PRIVEE

Les entreprises de sécurité privée interviennent sur des secteurs extrêmement diversifiés, directement liés à la sécurité intérieure, voire à la sûreté nationale. On les retrouve ainsi dans le domaine aéroportuaire (ports et aéroports) où elles sont chargées de la fouille des bagages et des passagers, dans les sites classés à hauts risques (en particulier nucléaire et chimique) où elles ont la responsabilité de la surveillance des entrées, dans des établissements recevant du public où elles assurent le gardiennage, dans des locaux particuliers, industriels ou commerciaux des sections de la distribution et de la logistique) et dans le domaine du convoyage.

Le champ d'action ici concerné se révèle donc très vaste, très diversifié, faisant appel à un éventail de compétences et d'exigences éthiques très large⁷⁰. En effet, quoi de commun entre le vigile d'une supérette pourvu d'une mission dissuasive dans une zone défavorisée et l'employé spécialisé en technologies de l'information et de la communication d'une entreprise dédiée à la protection d'intérêts privés ?

Un marché florissant à structurer et à encadrer

Ces entreprises font travailler aujourd'hui environ 165 000 salariés, et leurs effectifs croissent de 3 % par an. Certaines prévisions font même état de quelque 200 000 salariés d'ici 2014, ce qui représenterait presque autant que de policiers et de gendarmes. La France

⁷⁰ E. Meillan, « Force d'Etat, polices municipales, sécurité privée : complémentarité ou désordre ?, Droit et Economie, n°99, novembre 2007.

occupe dans ce domaine la troisième place européenne (derrière l'Espagne et l'Italie, et devant l'Allemagne et le Royaume-Uni).

Le marché est caractérisé par sa très grande concentration. De très grandes entreprises internationales ou filiales de sociétés étrangères (170, soit 3,5 % du total des entreprises, dont Sécuritas, Prosegur...) réalisent 75 % du chiffre d'affaires du secteur et emploient 80 % des effectifs. Elles sont les seules à pouvoir se positionner sur de gros marchés, ce qui aboutit à une situation quasi-oligopolistique.

Dans ce contexte, les entreprises petites et moyennes survivent difficilement. Ces dernières contrôlent 6,25 % du marché pour 12,25 % de son chiffre d'affaires. Quant aux premières, elles représentent 90 % de l'ensemble du secteur et sont composées à 60 % de travailleurs indépendants. Leur situation s'avère très problématique car elles disposent d'une faible trésorerie et de marges très réduites. Leur stratégie commerciale est dès lors celle du moindre coût. L'offre est à bas prix, ce qui se traduit par un service d'une faible qualité. Le récent rapport de l'IGA⁷¹ sur le contrôle des sociétés de sécurité privée fait d'ailleurs état de la situation financière instable du secteur.

Un cadre législatif et réglementaire en évolution permanente

Ainsi la loi du 12 juillet 1983 (modifiée en 2008) a réglementé les activités privées de sécurité, qu'elles soient assurées par des prestataires privés ou par des services internes. Elle traitait dans son titre I des sociétés de gardiennage, de transports de fonds, de protection physique (entreprises commerciales), et dans son titre II des agences de recherche privées (professions libérales). Son objet était donc limité, laissant à l'écart des activités comme les conseils en sécurité, les entreprises agissant dans le domaine de l'intelligence économique et les structures gérées par des services publics administratifs ou celles créées par les transporteurs publics (RATP et SNCF).

Contrairement aux idées communément admises, cette loi, souvent présentée comme le texte fondateur en matière d'activités de sécurité privée, n'introduit pas de bouleversement majeur, mais prend plutôt acte d'une réalité – celle de l'existence des sociétés de sécurité privée – qu'il convient de réguler sur le plan normatif. Et si une brèche est effectivement ouverte à l'article 3 de la loi précitée qui autorise les agents des sociétés privées à exercer sur la voie publique et à titre exceptionnel, « *des missions, même itinérantes, de surveillance contres les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* », l'esprit de la loi reste l'encadrement de l'exercice de la profession de sécurité privée.

En revanche, douze ans plus tard, la loi du 21 janvier 1995 (LOPS) reconnaît que « *la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la Nation* », ce qui traduit la volonté d'un principe de complémentarité entre l'action publique et l'action privée en matière de sécurité. Puis vint la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui institua un droit de contrôle

⁷¹ Remis au ministre de l'Intérieur le lundi 7 juin 2010.

par les services de police et de gendarmerie nationales et enfin la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui imposa un agrément et une carte professionnelle.

Quelques décrets ont également codifié les conditions d'accès à la profession et tenté de structurer les formations. Ce fut notamment le cas du décret du 3 août 2007 instaurant une certification d'aptitude professionnelle préalable. On pourrait aussi citer le décret du 10 octobre 1986 (modifié par un autre décret du 28 avril 2000) relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transports de fonds et protection de personnes, ou encore celui du 6 septembre 2005 sur l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés de ces entreprises.

Enfin, il existe aussi une Convention collective des entreprises de prévention et de sécurité qui rassemble l'ensemble des accords contractuels visés par le ministère du Travail par des arrêtés d'extension à toutes les sociétés exerçant sur le territoire national. Les partenaires signataires de cette convention sont les principaux regroupements de la profession. Mais le texte en question n'a pas de pouvoir contraignant quant au service fourni.

Des efforts entamés pour organiser et réguler ce secteur

Sur la base des préconisations du rapport de l'IGA, le gouvernement a commencé à organiser ce secteur jusqu'alors uniquement régulé par une impitoyable loi du marché.

C'est ainsi que le 21 septembre 2010, le premier délégué interministériel à la sécurité privée⁷² - le préfet Jean-Louis Planchou - a été nommé. Sa vocation est de coordonner l'action des services de l'Etat à l'égard des entreprises du secteur, de définir, en concertation avec leurs représentants, les principes d'un partenariat opérationnel, de proposer toute évolution utile de la réglementation et de favoriser la professionnalisation des métiers concernés.

Parallèlement, la LOPPSI a créé un Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS), « *personne morale de droit public* » appelée à devenir l'organisme professionnel en charge de l'autorégulation, interlocuteur de toute la profession. Pour l'heure, cette structure n'existe pas encore, sa naissance est programmée pour le 1^{er} janvier 2012, et seule fonctionne une « *mission de préfiguration* » confiée au « *couteau suisse* » de la sécurité en France, Alain Bauer, secondé par Jean-Louis Planchou, nommé secrétaire général.

Ces initiatives sont heureuses et louables. Le délégué interministériel incarne le renforcement du dispositif étatique destiné à promouvoir l'intergouvernementalité, incontournable en ce domaine. Et le CNAPS apparaît comme un bon outil susceptible d'apporter des réponses originales au triple défi lancé à cette profession : celui de l'éthique, celui de la compétence et celui de la transparence.

Compte tenu du caractère récent de ces décisions, il est prématuré d'en évaluer les

⁷² Fonction créée par un décret du 10 septembre 2010.

conséquences. Tout au plus est-il fondé d'émettre quelques inquiétudes. Ainsi le projet de loi de finances rectificative pour 2011 a prévu le financement du CNAPS par une taxe de 0,5 % sur le chiffre d'affaires des entreprises de surveillance ainsi que par un prélèvement de 0,7 % sur la masse salariale des agents de sécurité de ces sociétés. Concrètement donc, le fonctionnement de cette entité dépendra de fonds issus de l'activité des structures qu'elle a vocation à contrôler... L'exercice ne sera pas simple et l'ombre de possibles conflits d'intérêt planait lors des débats du 14 juin 2011 à l'Assemblée nationale.

De même, le CNAPS va se substituer aux préfetures en prenant en charge l'instruction, la délivrance et le retrait des différents agréments en matière de sécurité privée, même si le préfet du département concerné conservera la faculté de retirer ou de suspendre ces autorisations en cas de nécessité tenant à l'ordre public. Il exercera donc une véritable fonction de « *police administrative* », et s'appuiera à cette fin sur une centaine de contrôleurs au plan national. Ces moyens humains sont-ils suffisants alors même que le législateur a opté pour la centralisation de la mission ?

Enfin, et surtout, le législateur n'a pas doté les contrôleurs d'une capacité à relever d'éventuelles infractions pénales, ce qui constitue à l'évidence une lacune. En effet, la seule issue sera au bout du compte de solliciter l'aide de la police ou de la gendarmerie, alors même que depuis la loi de 2003, ces services n'ont jamais effectué de contrôle effectif sur les entreprises privées de sécurité.

Proposition 31 : Définir, dans un souci de cohérence, un périmètre identique entre le champ de la loi de 1983 et celui des métiers soumis au contrôle du CNAPS.

La nécessité d'aller plus loin

Comme souvent, la droite n'a pas osé prendre les mesures qui s'imposent. Elle est restée au milieu du gué. Cette timidité s'explique aisément par le fait que, depuis dix ans, l'Etat, qui représente une part non négligeable du marché, ne donne pas le bon exemple lorsqu'il intervient en tant que client. En l'espèce, il opte souvent pour les prestations des sociétés « *moins-disantes* », ce qui contribue à casser les prix et parfois à favoriser le recours à des sous-traitants en marge des bonnes pratiques. De plus, même s'il a relevé le niveau de ses exigences en matière d'accès à la profession et de formation, il ne s'est pas pour autant donné les moyens de contrôler l'application de la législation.

Il faudra donc reprendre ce chantier par l'adoption d'une loi d'orientation. Sa première ambition sera de dissiper le flou juridique qui aujourd'hui entoure l'exercice des métiers de la sécurité privée. Comme il a été mentionné, les textes dans ce domaine sont relativement nombreux, et il en découle une architecture complexe qui explique sans doute en partie sa méconnaissance par un nombre conséquent d'entreprises. Un encadrement plus rigoureux doit permettre de mieux s'assurer du respect des principes fondamentaux, conciliant l'exigence légitime de sécurité des personnes et des biens avec les libertés publiques.

La seconde ambition sera de combler les failles existantes. Ainsi par exemple, la loi de 1983

prohibe toute autre offre de services que celles liées à la sécurité privée ou au transport de fonds, ce qui, de fait, exclut par exemple le secteur de la sécurité incendie. Or pourtant, bien des sociétés de gardiennage n'hésitent pas aujourd'hui à proposer des prestations dans ce domaine. De la même façon, il est légitime d'élargir le périmètre de la loi de 1983 pour y faire figurer les activités exercées par les enquêteurs internes et les professionnels de conseil et de l'ingénierie de sécurité, notamment dans le secteur de l'intelligence économique. Dans un autre domaine, la loi pourrait prévoir d'interdire la sous-traitance, ou à tout le moins au-dessus d'un certain seuil financier, pour l'exécution de certains marchés publics

La troisième ambition sera de fixer des bornes aux champs de compétences ouverts aux entreprises privées. Naturellement, tout élargissement vers les missions de répression sera écarté. Le secteur privé n'a vocation qu'à répondre à une demande de prévention et de dissuasion. Les éventuelles transactions ne peuvent porter que sur les moyens de surveillance ou de contrôle d'accès. Par certains aspects, les propos du Nicolas Sarkozy lorsqu'il était ministre de l'Intérieur⁷³ pourraient accréditer l'idée qu'il ne serait pas hostile à ce que demain coexistent « *l'ordre public* » et une constellation « *d'ordres privés* ». Nous avons là avec lui un véritable désaccord idéologique, qui porte tout autant sur la conception de l'organisation et de l'action de la police que sur celle de l'Etat et de ses responsabilités.

De même, autre limite à nos yeux intangible, l'Etat n'abandonnera pas le contrôle de la sécurité publique, truchement indispensable pour réduire les inégalités dans l'accès à celle-ci et garantir le respect de la vie privée. Chez nos voisins, comme en Espagne, les contrats de sécurité privée doivent être approuvés par les forces de l'ordre et, en Belgique, le prix de la prestation relève quasiment du règlement.

Proposition 32 : Élaborer une loi sur la sécurité privée et l'ensemble des activités relevant de ce secteur.

⁷³ Préface du « Livre blanc de la sécurité privée », édité par l'Union des entreprises de sécurité privée, 2007, p. 3.

4.

Innovation

Réformes institutionnelles et organisationnelles

Les réformes de structure sont souvent chronophages et peuvent au final aboutir à des résultats bien différents des objectifs poursuivis par leurs promoteurs en raison des incompréhensions, des blocages, des tensions qu'elles suscitent. Le risque est donc qu'elles se révèlent davantage une source de difficultés insurmontables qu'un moyen efficace, essentiel en matière de sécurité, de modernisation et de changement rapide des rapports humains et des pratiques professionnelles.

Pour autant, dans le cadre du processus d'élaboration de cette politique de sécurité renouvelée que nous appelons de nos vœux, nous ne pouvons faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation des forces et sur le modèle institutionnel susceptibles d'optimiser le dispositif aujourd'hui en place.

La police et la gendarmerie souffrent globalement, dans notre pays, d'une organisation extraordinairement centralisée, hiérarchisée et stratifiée. Celle-ci a longtemps été défendue – elle continue de l'être encore par beaucoup, y compris à gauche – au motif que le champ de la sécurité relèverait d'une politique publique singulière, imposant une chaîne de décision courte. En réalité, la réactivité et la capacité à agir promptement et avec force ne sont en rien mieux garanties dans un système hyper-centralisé.

C'est au contraire en simplifiant l'organisation de la police et de la gendarmerie, en s'engageant sur la voie de la déconcentration régionale et en restaurant les capacités d'initiative locales que l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité dans les territoires s'en trouvera confortée.

Parallèlement à ce processus, l'effort de modernisation passera par une nouvelle organisation centrale du ministère, garantissant notamment une meilleure coordination entre police et gendarmerie. Il impliquera également un effort accru en matière de sécurité sur la voie publique, qui se traduira par un redéploiement des forces mobiles sur le territoire, à des fins de sécurisation et de lutte contre les violences urbaines.

Ces changements structurels permettraient de simplifier la prise de décision et de rapprocher les instances auxquelles elle incombe des citoyens. Ils offriraient une meilleure lisibilité de la politique publique de sécurité, aussi bien pour les usagers que pour les policiers et

gendarmes chargés de sa mise en œuvre.

1. SIMPLIFIER LES NIVEAUX DE DECISION

Au fil des années, la gendarmerie et surtout la police ont multiplié leurs directions centrales et complexifié leurs structures territoriales au détriment de l'efficacité et surtout de l'efficience qu'exige la bonne utilisation des deniers publics.

Il existe ainsi au sein de l'institution policière, sans tenir compte de la Préfecture de Police, dix grandes directions ou services distincts au plan central et sept niveaux d'action différents au plan territorial (postes, circonscriptions, districts, directions départementales, régionales, interrégionales, zonales).

Dans la gendarmerie, outre les directions des soutiens, des finances et des personnels militaires, la direction de l'organisation et de l'emploi gère toute la matière missionnelle. Il en résulte un ensemble puissant et prisonnier de ses propres servitudes internes, où la moindre initiative meurt plusieurs fois avant d'atteindre la validation du chef de service. Le processus décisionnel comporte ainsi neuf niveaux, jalousement défendus par leurs responsables respectifs : le chef de service est le sixième, le directeur général le neuvième.

Un travail de simplification gagnerait à être conduit. Si un gouvernement manifestait la volonté de faire de notre dispositif de sécurité publique, non une construction artificielle et arbitraire témoignant en dernier ressort du fait du prince, mais une instance citoyenne régie par des principes démocratiques, il pourrait réorganiser ce dispositif selon les modalités suivantes.

La refonte des directions centrales

Le plan national se limiterait à trois directions centrales :

- Une direction centrale de la Sécurité Publique (sécurité publique, sécurité routière) ;
- Une direction centrale de la Sécurité de la République (renseignements, ordre public et protection, sécurité des transports et police des frontières) ;
- Une agence nationale et internationale de Police Judiciaire (regroupant la direction centrale de la police judiciaire et la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie).

L'objectif recherché en matière de police judiciaire serait de permettre à l'Agence ainsi instituée de se désengager des affaires de seconde zone (crimes déjà résolus, affaires de violences sur la voie publique, vols avec violences « locaux »...) pour se concentrer sur ses vraies priorités : la lutte contre le crime organisé et la criminalité complexe. Cette nouvelle structure serait rattachée au ministère de la Justice.

Proposition 33 : Réduire l'organisation nationale des deux forces à trois directions : une direction centrale de la Sécurité Publique (sécurité publique, sécurité routière), une direction centrale de la Sécurité de la République (renseignements, ordre public et protection, sécurité des transports et police des frontières) et une agence nationale et internationale de Police Judiciaire rattachée au ministère de la Justice.

Promouvoir l'échelon régional

Actuellement, les logiques internes à l'organisation de nos deux forces de sécurité ne brillent pas par leur cohérence. Ainsi :

- La Préfecture de Police s'inscrit dans une logique territoriale francilienne ;
- La gendarmerie s'inscrit dans une logique territoriale rurale, périurbaine et ultramarine ;
- La Direction centrale de la sécurité publique suit une logique territoriale urbaine et départementale, tout en rendant compte à une direction centrale parisienne ;
- La Direction centrale de la police judiciaire connaît à la fois une logique thématique, comme la direction centrale du renseignement intérieur et la PAF, et une logique régionale, sans lien avec les instances locales de sécurité publique. Leurs directions centrales parisiennes communiquent également difficilement avec la direction centrale de la sécurité publique ;
- Les préfets sont territorialisés en département; les préfets de région prennent peu à peu la main sur la logique départementale, dans tous les domaines sauf celui de la sécurité.

Le système hésite donc entre territorialité et spécialisation, entre national, régional et départemental. Conçu pour gérer la permanence dans un monde où la stabilité était la règle et le changement l'exception, il fait difficilement face à un environnement où le changement est impératif et la stabilité l'exception. A la rapidité du changement, il oppose la lenteur de son adaptation.

Il faut y mettre fin et privilégier une organisation territorialisée du ministère. Du fait de sa logique pyramidale, rigide, fortement hiérarchisée, elle fonctionne difficilement en réseau. En tant qu'administration passive, régie par un nombre toujours croissant de règles et de directives opérationnelles et administratives, elle est incapable de faire en sorte que ses agents deviennent des acteurs. Homogène et amorphe, la gestion de ses ressources humaines exige surtout conformisme et docilité. Repliée sur elle-même, grippée par des attentes contradictoires, elle est trop lourde pour répondre aux attentes des citoyens.

Ainsi la gauche doit oser la déconcentration sur une base régionale de l'organisation de nos forces de sécurité, afin de permettre à celles-ci de coller à une réalité qui, de plus en plus, leur échappe. Dans un environnement où les relations horizontales entre acteurs s'étoffent, l'absence d'un directeur régional pour la police se fait cruellement sentir. Quant à la gendarmerie, la loi d'août 2009 a bien pris soin de ne pas reconnaître la fonction opérationnelle des commandants de région.

Une véritable déconcentration régionale devrait permettre d'aboutir à une plus grande

cohérence de l'action des différents services. Elle optimiserait la coordination des dispositifs de lutte contre la petite et la moyenne délinquance. Celle-ci implique en effet non seulement la police nationale, mais également la gendarmerie, les polices municipales et l'appareil judiciaire, voire les agences privées. La déconcentration régionale mettra fin au morcellement institutionnel en créant un véritable commandement géographique opérationnel. Le directeur régional devra bénéficier d'une substantielle autonomie pour moderniser et améliorer notablement la qualité du service rendu à nos concitoyens.

Proposition 34 : Déconcentrer les deux forces sur une base régionale.

Développer la culture de l'interopérabilité

Le deuxième échelon local s'articulerait autour des circonscriptions de police et des compagnies de gendarmerie, après disparition progressive des directions départementales et des groupements. Il n'est cependant pas question de supprimer de manière brutale la pyramide hiérarchique actuelle et notamment l'échelon départemental qui demeure utile sur le plan opérationnel, pour les services d'enquête comme pour les « *forces supplétives* » (compagnies de sécurisation par exemple), ainsi que pour l'efficacité du commandement.

Depuis qu'a été conduit le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, un mouvement du haut vers le bas a été privilégié, en commençant par des réformes d'Etat Major, et jamais selon une approche transversale, susceptible d'induire une refonte des institutions du sommet à la base. Le gouvernement a justifié cette méthode par l'extrême hétérogénéité des deux structures, par leurs cultures distinctes – parfois antagonistes –, par la nécessaire prudence dans la démarche, et a appelé les hiérarchies respectives à une évolution progressive.

Le moment paraît venu de repenser cette problématique. Au lieu de déterminer l'implantation de la police et de la gendarmerie en fonction de principes doctrinaux dépassés ou de tendances reflétant l'évolution géographique de la délinquance et de la criminalité, ne serait-il pas plus pertinent de concevoir une interopérabilité des services locaux de police et des unités territoriales de gendarmerie ? Et d'adapter en conséquence les structures de commandement intermédiaires et départementales ?

Ne conviendrait-il pas de s'engager sur la voie d'une interopérabilité des services locaux de police et des brigades territoriales de gendarmerie, et de définir en conséquence des coopérations d'assistance technique et d'entraide – bref, un concours commun à la mission de sécurité publique – en organisant les échelons de commandement intermédiaire ?

Il pourrait ainsi être envisagé de supprimer les directions départementales et les groupements de gendarmerie et de les remplacer par une coordination opérationnelle des forces de sécurité.... On mesure la dimension iconoclaste de cette proposition qui ne manquerait pas de susciter des réactions corporatistes parmi les forces concernées, mais peut-on continuer à justifier le cloisonnement et la séparation des policiers et gendarmes dans l'exercice de leur mission de sécurité publique ?

Naturellement une telle mue imposerait une adaptation de la doctrine d'emploi de l'une et l'autre des institutions, et demanderait vraisemblablement une phase d'expérimentation.

Proposition 35 : Supprimer les directions départementales et les groupements départementaux et articuler les échelons locaux autour des circonscriptions de police et des compagnies de gendarmerie.

Proposition 36 : Instaurer une coordination opérationnelle des deux forces de sécurité au plan départemental.

La nouvelle donne territoriale

Demain, les forces de police ou de gendarmerie territoriales, qui n'auraient donc plus de direction départementale, fonctionneraient en circonscriptions ou en compagnies sous autorité régionale, et ne devraient comporter que trois spécialisations ou services respectivement chargés :

- Pour l'un, de la police d'intervention, de la sécurité routière et de la permanence opérationnelle,
- Pour l'autre, de la police d'investigation et de la recherche du flagrant délit,
- Et pour le troisième de la police de proximité.

Elles pourraient utiliser, pour les deux premières spécialisations, des effectifs régionaux, mis à leur disposition de manière permanente (par mutations individuelles régionales) ou temporaire.

Les circonscriptions et les compagnies pourraient se subdiviser en unités territoriales, appelées unités de sécurité publique et comprenant des policiers ou des gendarmes articulés autour d'une équipe de police de proximité (en tenue) et d'une équipe de police d'investigation (en civil), ou capables d'adopter cette démarche polyvalente. Ces unités de sécurité publique devraient, sauf exception, servir des populations en zone urbaine et rurale comme dans les grandes métropoles.

Cette organisation par missions serait susceptible de favoriser un exercice plus serein des autorités du Préfet, du Procureur et du Maire, et donnerait du sens à une politique de coproduction de la sécurité qui permettrait à ces mêmes autorités de mieux apprécier le fonctionnement des différents services.

Une police polyvalente de quartier

Les équipes de police de quartier ainsi constituées devraient retrouver une nature réellement polyvalente, largement obérée aujourd'hui par la spécialisation de multiples équipes, brigades ou unités, rattachées au commissariat ou au département. Ce sont notamment les

unités d'intervention ou de soutien (compagnies de sécurisation, bac départementale, groupes de soutien, etc.), identifiées aujourd'hui par leurs uniformes spécifiques et leurs interventions « *coup de poing* » qui, sans disparaître totalement, devraient se voir réduites à leur minimum afin que le potentiel opérationnel des commissariats et compagnies soit reconstitué.

Au sein des commissariats et compagnies, la hiérarchie implicite plaçant les « *brigades de roulement* », les unités les plus généralistes, au dernier rang derrière toutes les autres structures spécialisées, doit être revue afin de placer les policiers de quartier, polyvalents et bien équipés, au cœur d'un dispositif simplifié d'où aurait disparu les équipes spécifiques et les uniformes distinctifs. Il s'agit ainsi de remettre en cause une politique trop systématique d'intervention dans les quartiers par des unités « *projetables* » non implantées localement, et de favoriser l'action de policiers « *multitâches* » connaissant leur terrain, ni îlotiers uniquement préventifs ni « *robocop* » sans visage, mais gardiens de la paix, tout simplement.

Proposition 37 : Limiter le nombre des brigades spécialisées dans les interventions « *coup de poing* » et renforcer les équipes locales polyvalentes.

2. REPENSER L'ORGANISATION CENTRALE DU MINISTERE

Il faut reconfigurer le ministère de l'Intérieur en fonction des dernières évolutions qu'il a connues en repensant l'architecture globale du ministère pour explorer plusieurs pistes.

Vers la création d'un secrétariat d'Etat à la sécurité intérieure ?

Sous Nicolas Sarkozy, imperceptiblement, le ministère de l'Intérieur s'est réduit à un ministère de la Sécurité. Cette évolution a conduit à délaissier les autres missions habituellement dévolues à la place Beauvau, ce qui a contribué à désorganiser une machine plutôt réputée pourtant pour son efficacité. Pour éviter de faire de l'Intérieur un ministère « *Law and Order* », ne conviendrait-il pas de créer deux nouveaux secrétariats d'Etat, l'un dédié aux questions de sécurité, l'autre aux collectivités locales ?

Un secrétaire d'Etat dédié pourrait permettre une gestion plus subtile des problèmes de sécurité en évitant au ministre de l'Intérieur de se trouver constamment en première ligne politique et médiatique, et partant d'adopter des postures marquées par une excessive réactivité.

Il pourrait inviter les deux forces à élaborer des « *contrats opérationnels* » orientant sur cinq années leur organisation, leurs ressources humaines et l'effort d'équipement. Ces contrats serviraient de mandat donné aux deux directeurs généraux. Une telle configuration faciliterait la tâche du ministre, renforcerait la responsabilité des directeurs généraux, et les impliquerait dans les fonctions de gestion et dans une communication interne aujourd'hui largement défailante.

Proposition 38 : Elaborer pour chaque force de sécurité un « *contrat opérationnel* » sur cinq années, servant de base à la nomination des deux directeurs généraux.

Faut-il plutôt mettre en place un secrétariat général à la sécurité intérieure au sein du ministère de l'Intérieur ? Les tenants de cette proposition imaginent un état-major commun police/gendarmerie auquel seraient associés des correspondants de la Direction générale des douanes et droits indirects et des services fiscaux. Cette structure serait chargée d'assurer et de décliner l'unicité de l'action de sécurité (police, gendarmerie, douanes). Elle aurait également la lourde tâche de procéder à la mutualisation des moyens des deux forces en vue d'éviter les doublons et de dégager les marges de manœuvre humaines et financières indispensables à la modernisation du service de la sécurité.

Certes, dans une telle configuration, le cabinet du ministre se trouverait déchargé de l'arbitrage permanent des tensions et des psychodrames survenant entre les deux forces, tout en permettant à chacune de conserver son directeur général. Mais la difficulté résulterait de l'apparition d'un deuxième secrétaire général alors qu'à l'heure actuelle un premier est garant de la cohérence administrative et technique du ministère dans sa globalité, c'est-à-dire de son unité, condition de sa cohésion, donc de l'assurance, pour le pouvoir politique, qu'il n'y a pas de flottements ou de dérives dans une maison que l'on préfère savoir « *sous contrôle* ».

Reste que l'Histoire n'étant jamais absente des esprits, certains ne manqueraient sans doute pas de soulever le relent « *vichyste* » d'une telle initiative : la fondation du secrétariat général à la police, créé en 1942 et confié au préfet René Bousquet, était une instance quasi-gouvernementale, son titulaire ayant délégation générale et permanente du chef du gouvernement.

Vers la création d'une direction générale de la sécurité intérieure ?

Enfin, troisième hypothèse, une Direction générale de la sécurité intérieure pourrait venir se substituer aux structures aujourd'hui opérationnelles, DGPN et DGGN. Il s'ensuit que chacune des deux forces perdrait « *son* » directeur général. Pour la police, la question est secondaire : le directeur général n'est pas, à proprement parler, le « *patron* » de l'institution mais le tuteur confédéral des directeurs centraux. Pour la gendarmerie, la mystique du chef est plus prégnante, mais le gouvernement ne peut s'enfermer définitivement dans une position de dépendance à l'égard d'une hiérarchie trop rigide : ne serait-ce pas l'occasion d'opérer une mutation majeure en introduisant au sein de la gendarmerie une culture du management qui viendrait contrebalancer celle, traditionnelle, du commandement ?

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault (Terra Nova, contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szytkier, (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aidara (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistantat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle, Yves Colmou, Karine Martin, (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteuses (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)