

# **UNE POLITIQUE DE SECURITE AU PLUS PRES DU CITOYEN**

Réflexions et propositions  
à l'intention de Monsieur le Premier ministre,  
Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité,  
Monsieur le ministre de l'Intérieur.

**Mission animée par  
Bruno Le Roux,  
député de la Seine Saint-Denis,  
septembre 1997.**

## **Sommaire**

Les lettres de mission.....  
Avertissement.....  
..

**Première partie. La sécurité garantie pour chaque citoyen : un  
enjeu majeur de société**

.....

I -1 La garantie de la sécurité est constitutive de la citoyenneté.....

I-2 L'agressivité, la violence et l'insécurité marquent notre vie sociale.....  
...

I-3 L'insécurité est une inégalité territoriale et sociale.....

I-4 Les résultats de la lutte contre l'insécurité sont faibles, car l'organisation policière n'est pas adaptée à la sécurité de proximité .....

I-5 Le sentiment d'impunité tend à se développer, car les moyens de la Justice sont insuffisants. ....

I-6 La mise en oeuvre d'une politique de proximité est une condition indispensable à l'efficacité des institutions policières et judiciaires.....

I-7 Fonction régalienne de l'Etat, la sécurité doit aussi faire l'objet d'une coproduction d'actions entre tous les partenaires locaux.....  
..

**Deuxième partie. L'adaptation nécessaire du service public, le renforcement et le développement de la police de proximité.....**

II) *Proposition n°1* - Le service public de la sécurité pourra se doter d'un indicateur national de référence, afin de mieux évaluer l'exercice de ses missions et de mieux répondre à la demande des citoyens.  
.....

II) *Proposition n°2* - Afin de réduire les inégalités des citoyens face à l'insécurité et de corriger les déséquilibres urbains et sociaux, 10 000 fonctionnaires pourraient être redéployés en fonction d'une géographie prioritaire.....

II) *Proposition n°3* - Afin d'améliorer la lutte contre la délinquance, qui affecte les Français au quotidien, les bases techniques locales de la police nationale devraient être renforcées.....

**Troisième partie. Les nouveaux métiers de la sécurité : une opportunité de développement et un atout pour la réorientation de la politique de sécurité.....**

III) *Proposition n°4* - Le développement de nouvelles fonctions et activités au sein de la police nationale est nécessaire pour répondre à la demande sociale : 20 000 postes d'agents de proximité de la police nationale pourraient être créés.....

III) *Proposition n°5* - La nécessité d'établir des dispositifs dissuasifs sur les espaces urbains, de favoriser le dialogue, le rappel à la Loi et d'assurer une prévention des risques et tensions, offre l'opportunité du recrutement de 30 000 agents de prévention, de médiation et de sécurisation. ....

III) *Proposition n°6* - Une filière de formation diplômante pourra être développée afin de permettre la reconnaissance sociale et professionnelle de ces métiers et de clarifier les compétences de chacun.....

**Quatrième partie : la mobilisation des acteurs de la vie publique : une condition indispensable pour la sécurité de proximité et le développement de l'esprit civique.  
.....**

IV) *Proposition n°7* - La lutte contre l'insécurité, le sentiment d'insécurité et les incivilités nécessitant une véritable coproduction, des contrats locaux de sécurité pourraient fournir le cadre partenarial et concret d'une action locale.....  
..

IV) *Proposition n°8* - Les moyens de la Justice devront être augmentés pour garantir une meilleure efficacité de la chaîne pénale et renforcer la crédibilité des actions de sécurité.

IV) *Proposition n°9* - Devant la nécessité de raffermir le pacte républicain, l'école pourrait être le lieu privilégié d'apprentissage et de communication de la Loi.....

IV) *Proposition n°10* - Toute politique de sécurité réclamant une véritable transparence, l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques pourrait développer une mission d'évaluation des politiques locales de sécurité.  
.....

## **Annexe.....**

### **Avertissement**

Nous étant vu confier une mission par Monsieur le Premier ministre, Madame le ministre de l'Emploi et de la Solidarité et Monsieur le ministre de l'Intérieur, dans un délai très bref, nous avons préféré, dans l'économie générale de notre travail, donner la priorité aux consultations le plus large possible, au regard de la mise en oeuvre rapide du plan *"Nouveaux services, nouveaux emplois"*, annoncé par le gouvernement.

Ainsi, d'une certaine manière, nous avons considéré que notre mission résidait avant tout dans notre capacité à mobiliser, dans un délai rapide de mise en oeuvre, le plus grand nombre possible de partenaires et ce afin de contribuer à la pleine réussite d'un des chantiers majeurs du gouvernement : le développement massif dans notre pays d'emplois d'utilité sociale.

Cela étant, et conformément aux lettres de mission ci-devant, le présent document traite non seulement de la mise en oeuvre du plan *"Nouveaux services, nouveaux emplois"* relativement aux métiers nouveaux que ce dispositif peut générer dans le domaine de la sécurité, mais aussi de l'adaptation impérieuse du service public de la sécurité.

Cette démarche globale nous semble nécessaire compte tenu de la spécificité des questions de sécurité, dont le traitement renvoie à une

fonction régaliennne de l'Etat.

Là encore, au-delà d'une expertise complète et de propositions circonstanciées, nous avons fait le choix de fixer avant tout un cap et des orientations générales, indispensables à la réussite de la politique nouvelle que nous souhaitons voir mettre en place.

Nous avons bénéficié pour ce faire de collaborations précieuses, diligentes et efficaces des directions centrales du ministère de l'Intérieur, ainsi que du concours vigilant et constant de fonctionnaires de cette administration. Nous voulons ici les en remercier.

Signalons enfin par ailleurs que, bien que lui étant intimement liées, et conditionnant la réussite du dispositif, les réformes ayant trait au domaine de la Justice ne sont que partiellement abordées dans ces pages.

Aussi tenons-nous dans ce préambule à affirmer que l'objectif assigné d'établir des préconisations visant *"à faire diminuer d'une manière sensible le niveau de délinquance dans notre pays"* ne saurait avoir de chance d'être atteint sans une amélioration substantielle de l'efficacité de la relation "police-justice".

\* \* \* \* \*

**Première partie**  
**La sécurité**  
**garantie pour chaque citoyen :**  
**un enjeu majeur de société**

La sécurité est dans notre pays un de ces thèmes qui font l'objet de polémiques politiques récurrentes et qui, de ce fait, sont appréhendés, pour l'essentiel, sur un mode caricatural ou manichéen, sans que les termes du débat toujours soient étayés par des données objectives, issues "*des réalités du terrain*".

Résultat : alors même que les indicateurs en ce domaine sont des plus aléatoires et ne permettent qu'une appréhension partielle du niveau de délinquance, l'évolution à la hausse ou à la baisse mais toujours à la marge des taux de délinquance - quelques pour cent en général - tient lieu de ligne de démarcation entre des politiques présentées comme antagonistes.

Cette évolution, nous l'avons dit - toujours marginale - annoncée les années heureuses au moyen d'une conférence de presse des plus solennelles est désormais accueillie avec circonspection par nos concitoyens qui, pour leur part, ressentent et vivent une réalité toute différente.

Au final, au terme de plusieurs alternances politiques consécutives et toutes économies faites des réformes engagées, *les Françaises et les Français estiment que tous les gouvernements ont échoué dans leur lutte contre l'insécurité.*

Cette perception des faits génère un scepticisme fort quant à l'efficacité des politiques engagées dans un domaine qui renvoie intimement à la dignité de chacun.

Aujourd'hui, il nous apparaît que c'est précisément contre ce scepticisme qu'il s'agit de lutter, à la fois pour redonner confiance au pays mais aussi - et le mot n'est pas trop fort selon nous - pour "relégitimer" les institutions du pays et redonner corps à la participation collective. En d'autres termes : *contribuer au rétablissement de la cohésion nationale*. Selon nous, l'enjeu véritable et premier est là.

En effet, les niveaux élevés - ou perçus comme élevés - d'insécurité que connaissent certaines parties du territoire national, auxquels s'ajoutent ce scepticisme et ce désabusement qui affectent certains de nos concitoyens, participent au délitement du lien social et, à ce titre, alimentent par un effet de spirale l'insécurité elle-même.

Ainsi, apparaissent de véritables zones de relégation sociale, économique et civique, où un communautarisme nouveau se crée : celui des quartiers. Des modes de vie parallèles, imbrication d'aide sociale, de "débrouille" et de délinquance, s'installent, se solidifient et tendent à devenir des modèles sociaux parallèles d'intégration.

Notre société se fractionne, se segmente et se morcelle.

Dans ce cadre-là, l'action politique ne saurait, sous peine d'alimenter elle-même les mécanismes de repli, de rejet et de scepticisme, se contenter d'initiatives partielles car *l'enjeu tient aussi dans le développement d'une conception nouvelle de l'exercice de la puissance publique et dans l'adaptation du service public, qui se doit d'être plus proche et en lui-même plus citoyen*.

C'est pourquoi nous considérons, dans le domaine qui nous occupe, que seule une approche globale à la fois des niveaux réels de l'insécurité sur des portions données du territoire national et du sentiment d'insécurité ressenti par les populations peut permettre de déterminer des politiques permettant de faire diminuer les niveaux de délinquance.

Notre démarche s'inscrit ainsi dans la volonté de répondre précisément aux attentes de nos compatriotes et, partant, d'établir des préconisations adaptées, traitant de l'ensemble des phénomènes qui affectent la vie



quotidienne.

A cet égard et en préalable, il nous semble utile de rappeler un principe fondamental qui fonde le pacte républicain dans notre pays.

- **I-1 La garantie de la sécurité est constitutive de la citoyenneté.**

Dans un état de droit, la garantie de la sécurité de chaque citoyen est au coeur du pacte républicain, souscrit par la Nation tout entière avec chacun des siens.

A ce titre, il ne saurait y avoir de citoyenneté réelle sans libertés individuelles, et il ne saurait y avoir de libertés individuelles sans garantie de celles-ci par l'Etat.

Or aujourd'hui, dans notre pays, des personnes ont le sentiment de ne pas disposer de la capacité de jouir pleinement de leurs droits et libertés. De fait, apparaissent des *"citoyens de deuxième catégorie"*, se considérant comme tels car se sentant abandonnés par la puissance publique.

En effet, la citoyenneté ne saurait se réduire à l'exercice du droit de vote. Elle est non seulement participation de la personne à la marche de la société mais aussi implication. Elle est l'expression de droits individuels reconnus et garantie d'accès à ces droits.

L'exclusion sociale et économique participe bien évidemment au premier rang à ce que nous nommerons *"une déperdition"* de citoyenneté réelle. L'insécurité est une autre des raisons fondamentales.

Voulant considérer le problème des effets de l'insécurité en ces termes, nous récusons par là même toute analyse qui tendrait à parler de fantasme de l'insécurité, compte tenu des niveaux réels de la délinquance et de la perception différente que peut en avoir une partie de nos

concitoyens. Une personne âgée n'osant plus sortir de son domicile, qu'elle ait des raisons ou non de craindre pour sa tranquillité, pose un problème à la société qui se doit d'apporter une réponse appropriée.

Ainsi, le sentiment d'insécurité, pleinement ou partiellement fondé, constitue aujourd'hui une donnée sociale et politique qu'il s'agit, selon nous, de traiter en tant que telle. Cela d'autant plus que ce sentiment d'insécurité affecte les études d'opinion en ce domaine le montrent plus particulièrement les personnes à faible revenu et résidant en habitat collectif et, parmi elles, les plus vulnérables.

Le sentiment d'insécurité constitue à ce titre un élément supplémentaire de discrimination sociale.

Un correctif puissant doit donc y être apporté par la mise en place de politiques spécifiques et multiformes, relevant de l'action sociale, éducative et culturelle, de la politique de la ville et de l'organisation des forces de sécurité.

Nous voulons par ailleurs ajouter à cette approche globale de l'insécurité la nécessaire prise en compte des comportements que nous nommerons "*a-civiques*" et qui concourent à la prégnance de ce sentiment de gêne, de tension et d'agressivité dans certaines de nos cités et à certains moments de la vie quotidienne.

Les incivilités sont aujourd'hui une caractéristique et une donnée en tant que telle de l'insécurité.

Disant cela, nous initions un propos plus large qui renvoie aux modes d'intervention de la puissance publique et des institutions.

Et par exemple : que faire lorsque des enfants sont livrés à eux-mêmes et errent la nuit dans les rues ? Que faire lorsque des groupes insultent les passants, bloquent les passages communs ? Que faire lorsque les chiens dangereux se multiplient dans les villes et qu'ils sont perçus, même en l'absence d'agression caractérisée, comme une menace permanente, source de peur et de tension ?

Où doit être le citoyen ? Où doivent être l'usager, la police, les élus ? Où peut être le voisin, et où est l'adulte qui, hier encore, se voyait conférer une autorité respectée et respectable ?

Chaque été, alors que l'actualité sommeille, les quartiers et cités posent un problème nouveau qui interroge la société tout entière sur son avenir.

Nous voulons aussi, dans ce rapport, répondre à ces questions nouvelles, tant il est vrai que *l'insécurité, dans son ampleur et dans ses formes changeantes, n'est jamais qu'une manière particulière de voir la société ; les réponses apportées, une manière de construire une Nation.*

- **I-2 L'agressivité, la violence et l'insécurité marquent notre vie sociale.**

Dans notre société fractionnée, l'enjeu nous l'avons dit est aussi de maintenir la permanence des repères civiques, dans un environnement en lui-même fortement anxiogène et insécure.

Notre société est en effet affectée par l'agressivité et la violence dans les rapports sociaux.

Les expressions de cette agressivité et de ces violences, qui concourent à une certaine prégnance de l'insécurité, ne renvoient pas toutes, heureusement, à des comportements et actes délictueux et criminels.

L'insécurité est multiple dans ses causes comme ses effets.

Elle tient pour une part à la permanence dans notre pays, depuis vingt ans, d'une crise sociale marquée par la multiplication des modes d'exclusion de masse. Elle tient au développement toujours croissant de la précarité qui constitue par définition une insécurité majeure pour les individus qui la subissent. Elle s'alimente de la crise urbaine, qui fait d'un certain nombre de villes de banlieue des zones de relégation sociale.

Cette insécurité trouve également sa source dans le recul des valeurs collectives, du sens de l'intérêt général et du civisme au profit d'un individualisme replet trop souvent magnifié et d'un affairisme présenté comme étant de bon aloi. Elle tient à l'affaiblissement des structures collectives d'encadrement.

Les valeurs actuellement magnifiées, d'inspiration libérale, sont avant tout celles de la compétition individuelle, du rapport de force et du profit rapide. Les mêmes, en fait, qui ont cours dans les économies souterraines et parallèles développées dans certains quartiers.

Ainsi, si l'insécurité renvoie à la force du sentiment d'appartenance de chacun à la communauté nationale, ce sentiment devant constituer le socle minimal nécessaire au respect des valeurs et des lois communes, l'absence de ce sentiment débouche sur la constitution de nouveaux référents, empruntant pourtant aux mêmes caractéristiques.

Le risque pour la société française est de voir se développer un communautarisme à l'américaine ou bien encore de sacrifier une génération entière, celle d'une jeunesse qui ne réussit pas son insertion par le travail.

Tout l'enjeu du plan *"Nouveaux services, nouveaux emplois"*, proposé par le gouvernement, réside dans cette nécessité et cette urgence de proposer à chacun la chance d'être reconnu et utile socialement, et de trouver ainsi sa place dans la société.

La violence est donc avant tout sociale. Et le chômage, un facteur majeur d'insécurité.

Disant cela, nous ne voulons pas, bien évidemment, par avance donner une quelconque légitimité aux comportements déviants mais bien plutôt - la naissance de la politique de la ville il y a quinze ans en témoigne - montrer là encore que l'on ne saurait mener une politique dite de *"sécurité publique"* sans prendre en compte l'ensemble des caractéristiques d'une insécurité multiforme.

- **I-3 L'insécurité est une inégalité territoriale et sociale.**

L'insécurité ne se manifeste pas d'une manière égale sur l'ensemble du territoire.

Les chiffres l'attestent : 80% des faits délictueux enregistrés l'ont été dans les 27 départements les plus urbanisés. La région Ile-de-France totalise à elle seule le quart de ces faits.

Les taux de délinquance de voie publique (voir la carte ci-après) y sont les plus élevés. La délinquance de voie publique est, avec les trafics de stupéfiants et les comportements incivils, celle qui affecte le plus durement la vie quotidienne de nos concitoyens.

Une cartographie plus affinée présentée ci-après, et une évaluation continue depuis 1991 des phénomènes de violence urbaine conduisent les services centraux du Ministère de l'Intérieur à déterminer 673 quartiers dits sensibles, classés en fonction de critères d'atteinte à l'ordre public.

Cette insécurité se caractérise notamment par un taux élevé de délinquance de voie publique, des phénomènes éruptifs ou latents de violence urbaine, la multiplication des trafics, le développement d'une économie parallèle et, enfin, une tendance forte au repli communautaire.

Chaque quartier a bien évidemment son évolution propre, et les dérives engendrées par les difficultés d'insertion dans le monde économique peuvent être diverses et contrastées : l'enfoncement dans la désespérance et l'autodestruction individuelle, le choix de la délinquance et/ou de l'économie parallèle. Celle-ci peut être le fait d'un petit nombre d'individus agissant en toute discrétion, à l'insu du voisinage ou bien encore "*d'un petit noyau*" de délinquants occupant de façon agressive l'espace public. Peuvent également se développer des micro-cultures territoriales ou des situations d'escalade progressive, au regard de l'échelle de la violence urbaine.

Ainsi, la carte ci-jointe dresse un état des lieux des phénomènes de violence urbaine et d'insécurité : elle n'établit pas une homogénéité d'approche et d'évolution.

Ceci étant, cette cartographie de l'insécurité, au regard notamment des phénomènes de violence urbaine, renvoie explicitement à la géographie prioritaire des politiques de la ville mises en place par les différents gouvernements.

Plus finement encore, la *Direction centrale des renseignements généraux* établit une liste des quartiers en fonction des caractéristiques de violence urbaine :

440 quartiers connaissent des violences entre jeunes ou des comportements provocateurs. Si dans la majorité de ces quartiers, les habitants se plaignent essentiellement d'incivilités, de nuisances ou de provocations verbales et gestuelles, ce qui correspond à "*une violence urbaine naissante*", il en est une bonne dizaine dans lesquels les comportements provocateurs vont de pair avec un ancrage profond dans la délinquance de profit et une sous-culture délinquante justifiant les comportements les plus violents ;

96 quartiers sont le siège des premières formes de violences anti-institutionnelles. Si quelques caillassages de voitures de police ont pu y être observés, cela y est resté du domaine de l'exceptionnel et a pu être mis en relation avec un fait précis.

Les quartiers dans lesquels les violences contre les policiers apparaissent relativement banalisées sont répartis dans 39 départements et 95 villes, et sont aujourd'hui au nombre de 132 dont 55 en région Ile-de-France.

23 d'entre eux sont situés dans la petite couronne parisienne (départements 92, 93, 94), 32 dans la grande couronne (départements 77, 78, 91, 95) et 19 dans ce que l'on peut considérer comme une "troisième couronne parisienne" (10, 27, 28, 45, 60).

Les 77 autres quartiers sont très disséminés (de un à trois quartiers par département) sauf en ce qui concerne le Rhône (huit quartiers), le Nord (sept), la Seine-Maritime (six), Toulouse (quatre), le Haut-Rhin (quatre).

Au total, d'une année à l'autre, le nombre de quartiers touchés par la *"violence urbaine"* a relativement peu varié au cours des quatre dernières années, alors que, d'une manière paradoxale, le nombre d'incidents recensés, toutes formes et degrés confondus, ne cesse d'augmenter de façon très sensible.

On le voit : la lutte contre l'insécurité participe en plein à une politique de la ville, correctrice des inégalités territoriales et sociales.

- **I-4 Les résultats de la lutte contre l'insécurité sont faibles, car l'organisation policière n'est pas adaptée à la sécurité de proximité.**

Cet état des lieux sommaire étant dressé, on peut constater, alors même que les phénomènes d'expansion de la délinquance date des années soixante-dix et que ceux des *"violences urbaines"* fortes sont apparus au début des années quatre-vingt, que la réponse en termes policiers n'est pas adaptée.

Plus encore : nous considérons qu'en matière de lutte contre la petite et la moyenne délinquances, nous pouvons réellement parler d'échec des institutions chargées de la sécurité.

En effet, la cartographie ci-jointe du taux d'élucidation des faits de délinquance de voie publique, fait apparaître une insuffisance manifeste de résultats dans les départements où la délinquance est la plus forte.

Nous pouvons ainsi établir une corrélation directe entre le taux de délinquance et la faiblesse du taux d'élucidation des faits délictueux

enregistrés.

Cette déficience de l'action publique renforce *de facto* le sentiment d'insécurité dans les quartiers concernés.

Elle participe du sentiment d'abandon par les pouvoirs publics dont s'estime victime une frange de plus en plus importante de la population, et, discrédite par les faits les institutions concernées et la loi elle-même.

Au final, s'installe l'idée non seulement que la loi n'est pas respectée mais aussi ce qui est grave pour la continuité territoriale de l'Etat de droit dans notre pays que la loi n'est pas en soi respectable puisque la puissance publique ne se donne pas les moyens de la faire respecter.

Sur les 3,6 millions de faits délictueux enregistrés, plus de la moitié relèvent de la délinquance de voie publique. Cette délinquance est celle qui affecte le plus durement la vie quotidienne de nos concitoyens, au premier rang desquels les plus démunis.

Or, en ce domaine, le taux d'élucidation est seulement de 7,78%, alors qu'il atteint pour la criminalité organisée et la délinquance spécialisée un taux proche de 70%.

La faiblesse de ce résultat souligne l'inadéquation de la répartition des effectifs sur les circonscriptions où les besoins sont les plus importants, la faible capacité d'enquête et l'absence de moyens suffisants en matière de police technique de sécurité, affectés aux zones urbaines sensibles.

- **I-5 Le sentiment d'impunité tend à se développer, car les moyens de la Justice sont insuffisants.**

Cette faiblesse des résultats de la police et de la gendarmerie nationales est renforcée par la faiblesse de l'action même de la Justice.

Que cela soit pour des raisons d'auteur inconnu, d'inopportunité des poursuites, etc, dans certains départements, selon des sources judiciaires, près de 90% des "*affaires*", relevant de la délinquance de voie



publique, sont aujourd'hui classées sans suite.

Rapportée au taux de faits élucidés (même si l'élucidation est plus forte que les statistiques ne le révèlent : un délinquant peut avoir commis plusieurs méfaits et être interpellé pour un seul fait clairement établi), on peut estimer aujourd'hui dans notre pays que l'impunité pour des faits relevant de la petite et de la moyenne délinquances est trop souvent la règle et la norme.

Il en suit mécaniquement pour certaines personnes au comportement déviant un passage à l'acte d'autant plus facile que le sentiment d'impunité et la publicité donnée à cette impunité au sein des réseaux ou des bandes constituées se développent fortement.

Par ailleurs, compte tenu de la faiblesse des moyens dont disposent les services de la Justice, une part importante des mesures prononcées pré ou post-sentencielles n'est pas appliquée dans des conditions satisfaisantes.

Ainsi, en dépit des efforts récents, les moyens dont disposent les services sociaux pénitentiaires sont insuffisants pour participer activement à la mission de préparation à la sortie et de réinsertion des détenus.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures, prévues par la loi, alternatives aux poursuites ou à l'emprisonnement (médiation pénale, contrôle judiciaire socio-éducatif, travaux d'intérêt général, liberté surveillée et réparation pour les mineurs) sont sous-utilisées ou utilisées dans des conditions de suivi insatisfaisantes. Cette situation est particulièrement établie en ce qui concerne les mineurs.

- **I-6 La mise en oeuvre d'une politique de proximité est une condition indispensable à l'efficacité des institutions policières et judiciaires.**

Nous le constatons, si besoin était : un des enjeux majeurs de nos sociétés modernes et démocratiques tient en la mise en place de politiques au plus près des nécessités de la vie quotidienne de nos concitoyens.

C'est bien évidemment affaire de moyens, et notamment de moyens humains nouveaux et/ou mieux répartis.

Nous pensons également qu'il s'agit d'une question de culture institutionnelle et de doctrine d'emploi.

L'émergence et la consolidation d'une police nationale trouvent leur justification, dans notre pays, dans l'idée du service de l'Etat et autour de l'exercice de la puissance publique. Aujourd'hui encore, son organisation, et ses propres modes d'évaluation interne ne se sont pas orientés vers la réponse à des exigences sociales.

Le taux élevé d'élucidation des affaires relevant de la criminalité et de la grande délinquance, relativement à celui concernant la délinquance de voie publique un rapport de un à dix est en soit révélateur d'un mode de commandement, et d'une hiérarchisation des objectifs.

Ils marquent d'une certaine manière une inadéquation importante avec les attentes des Français.

Il convient, selon nous, d'avancer fortement durant la législature actuelle pour passer, dans les faits et dans l'organisation même des services, du concept trop marqué de puissance publique à celui de service public et de prise en compte de la demande des citoyens.

*L'Etat se doit de mettre en place des processus et des procédures visant à assurer une plus grande transparence de ses interventions, une meilleure adéquation avec les besoins exprimés et une plus grande prise en compte des attentes des usagers et citoyens.*

Nous estimons que le service public de la sécurité et celui de la Justice ne sauraient échapper à ces impératifs. Mieux encore : il s'agit là d'une

condition nécessaire à l'exercice de leurs missions et à l'efficacité des services rendus. Cela implique une réorientation forte des dispositifs actuels, et notamment des déconcentrations de moyens et de responsabilités renforcées.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) établit une doctrine d'emploi qui place la sécurité de proximité devant l'ordre public. Or, en l'état actuel, les conséquences de la LOPS en termes d'organisation policière et d'affectation de moyens n'ont pas été tirées.

- **I-7- Fonction régalienne de l'Etat, la sécurité doit aussi faire l'objet d'une coproduction d'actions entre tous les partenaires locaux.**

Au premier rang de ces adaptations figurent le renforcement et la consolidation des processus partenariaux dans la mise en place des politiques opérationnelles, et ceux de la déconcentration des services.

Lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre déclarait: *"La sécurité est un devoir primordial de l'Etat, car la sécurité, garante des libertés, est un droit fondamental de la personne humaine."*

Cette déclaration du Premier ministre vaut principe intangible de toute action de la puissance publique en ce domaine : elle marque tout à la fois le point de départ et l'aboutissement de toute réflexion relative à la lutte contre l'insécurité réelle et ressentie. Elle établit clairement que la sécurité du citoyen est une fonction régalienne de l'Etat.

Pour *"faire diminuer d'une manière décisive la délinquance dans notre pays"*, il nous semble impératif de mettre en place des politiques prenant en compte la globalité de l'environnement de la délinquance et/ou conduisant à la délinquance.

Nous entendons par là qu'il s'agit à la fois de lutter contre la petite et la moyenne délinquances et de réduire le sentiment d'insécurité et d'augmenter le traitement des incivilités, ce qui aujourd'hui ne se fait que d'une manière marginale.

C'est en ce sens que nous considérons que la lutte contre la délinquance est du ressort exclusif de l'Etat, et le traitement du sentiment d'insécurité et des incivilités de la responsabilité partagée de l'ensemble des intervenants locaux.

Ces politiques complémentaires doivent être menées de manière concertée et contractuelle.

Elles doivent être sou-tendues par une clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, les polices municipales, les collectivités locales et les entreprises privées de sécurité exerçant sur des espaces ouverts au public.

*En d'autres termes, il nous faut développer des politiques concertées et différenciées évoluant dans les domaines de la prévention, de la dissuasion et de la répression. C'est ce que nous nommons la coproduction de sécurité.*

\* \* \* \* \*

## **Deuxième partie**

### **L'adaptation nécessaire du service public , le renforcement et le développement de la police de proximité**

Un des enjeux forts de nos sociétés actuelles réside dans l'adaptation des services publics. Ceux-ci sont désormais engagés dans un double mouvement : d'une part, affronter un environnement économique plus instable et fortement concurrentiel et, d'autre part, développer une autre relation avec l'utilisateur.

Le service public de la sécurité ne connaît pas de contraintes d'adaptation à un environnement concurrentiel, même si le développement important des sociétés privées de sécurité commence à générer, d'une manière de plus en plus conséquente, une offre plurielle en ce domaine aussi.

Néanmoins, la garantie de la sécurité reste une fonction régalienne de l'Etat.

La police et la gendarmerie nationales n'en doivent pas moins s'adapter à une relation nouvelle avec l'usager. On peut à cet égard véritablement parler de mutation à réaliser.

Il s'agit aujourd'hui de mieux répondre aux évolutions de la délinquance, à celles des démographies et phénomènes urbains et d'augmenter fortement, nous en avons vu la nécessité absolue, l'efficacité des services dans la lutte contre la délinquance de voie publique.

A travers la réalisation de ces objectifs, pourrait être assurée une meilleure réponse à la demande sociale et à l'attente citoyenne. Le service public pourrait ainsi trouver pleinement sa place au coeur et au service des populations.

A ce titre, le règlement d'emploi de la police nationale devrait non seulement se référer aux nécessités de la sécurité de proximité, comme c'est le cas avec la LOPS de 1995, mais en tirer toutes les conclusions en termes d'organisation et de ventilation de ses moyens.

Durant la décennie quatre-vingt, les politiques menées successivement ont permis à la police nationale de commencer à procéder à cette adaptation, notamment grâce à la modernisation de ses moyens, la meilleure formation de ses personnels et l'affermissement des cadres déontologiques et de pratiques professionnelles.

Ces réformes importantes peuvent constituer la trame sur laquelle des adaptations plus fortes pourraient être réalisées.

Pour notre part, nous considérons que deux orientations essentielles devraient être prises durant la législature qui s'ouvre :

- adapter la police nationale aux évolutions démographiques et réduire les inégalités en matière d'insécurité par le redéploiement important d'effectifs suivant une géographie prioritaire.
- améliorer la lutte contre la petite et la moyenne délinquances par une mise à niveau, notamment technique, des moyens des services locaux de police.

Ces deux objectifs majeurs nous semblent ouvrir les deux grands chantiers de la police nationale.

Il en est une troisième condition, qui nous semble là encore essentielle et qui a trait aux modes d'évaluation du travail de la police nationale et à sa perception par la population.

- **II- Proposition n° 1 : le service public de la sécurité pourra se doter d'un indicateur national de référence, afin de mieux évaluer l'exercice de ses missions et de mieux répondre à la demande des citoyens.**

Dans nos sociétés démocratiques, où le niveau global de formation s'est élevé, où l'information est accessible au plus grand nombre et où les modes de relations sociales tendent à favoriser la responsabilisation et la participation, le monde de la sécurité doit accomplir de grands efforts de transparence et de communication en direction des citoyens.

Aujourd'hui, d'une certaine manière, ces carences d'informations reviennent, compte tenu qu'il s'agit d'une fonction régalienne, à confisquer l'enjeu même de la sécurité.

Le débat, comme nous le précisons déjà plus haut, devient alors émotionnel ou manichéen, sans que d'autres éléments complètent

l'appréhension que le citoyen et les élus peuvent en avoir.

Il en est particulièrement ainsi des taux de délinquance.

Cet indicateur, les faits enregistrés rapportés à la population, constitue en fait une mesure partielle de l'activité de la police et de la gendarmerie, certes révélatrice en soi de l'état de l'insécurité mais qui la pondère fortement et la rend en quelque sorte impropre aux comparaisons géographiques.

Par ailleurs, une lecture simple de l'évolution des taux de délinquance par circonscriptions de police présuppose d'une certaine manière le maintien d'une même capacité et des mêmes modes d'interventions d'une année à l'autre - ce qui n'est bien évidemment pas toujours le cas.

A l'inverse, le taux d'élucidation des affaires est inférieur, lui, de fait, à la *"productivité policière"* réelle en matière d'interpellation : chacune des "mises en cause" donne lieu seulement dans un tiers des cas environ à une élucidation.

Il s'agit donc d'indicateurs partiels et partiaux, ne prenant pas en compte les plaintes non enregistrées, les faits non-signalés aux services de police et de gendarmerie - ce que les spécialistes nomment *"le trou noir"* de l'insécurité et qui est révélateur de la confiance accordée par la population aux institutions policières et judiciaires.

Il en est de même de la répartition des effectifs et de l'organisation des services.

La ventilation des effectifs de police est aujourd'hui, pour l'essentiel, la grande absente du débat public.

Fruit de l'histoire, de la construction de la police nationale et de la primauté accordée aux missions de maintien de l'ordre sur toutes autres



missions de sécurité, elle résulte aujourd'hui avant tout d'un état de faits, que les différents mouvements n'ont pas réussi à corriger suffisamment.

La mobilité des fonctionnaires, pour des raisons individuelles et de déroulement de carrière, vient par ailleurs accentuer les distorsions territoriales de présence policière.

Grâce aux informations fournies par les différentes directions centrales du ministère de l'Intérieur et aux collaborations des fonctionnaires, un premier travail de mise en perspective a été réalisé. Il permet d'établir certaines corrélations entre des données généralement présentées d'une manière éparse.

Les tableaux qui précèdent établissent :

- le nombre de policiers par habitants, ce qui permet de situer le niveau de protection offert par les effectifs présents (tableau 1 et 2) ;
- le nombre de faits de délinquance constaté par chaque policier, ce qui permet d'appréhender pour une part sa charge de travail (tableau 2) ;
- le niveau des taux d'élucidation des faits constatés et plus spécifiquement ceux concernant la délinquance de voie publique, cet indicateur constituant une mesure partielle de l'efficacité relative de chaque policier (tableau 3).

Les conclusions qui nous ont été remises font apparaître que les niveaux d'intervention globale, relativement à la délinquance de voie publique, à l'élucidation "*des affaires*" relevant de cette catégorie, rapportés à la présence policière effective et comparés au niveau de population, ne vont pas dans le sens d'une correction apportée aux inégalités en matière d'insécurité.

Au-delà : l'action des fonctionnaires de police, dans les circonscriptions où les niveaux de délinquance sont les plus forts, est à la fois la moins facilitée par la répartition des effectifs mais -paradoxalement - la plus efficace.

- . Paris compte un policier pour 119 habitants.
- . Les villes et agglomérations de plus de 500 000 habitants comptent un policier pour 346 habitants.
- . En petite couronne parisienne, on compte un policier pour 395 habitants.
- . En grande couronne, un policier pour 510 habitants.

- . A Paris, chaque policier constate 15 faits dont 7 de voie publique.
- . Dans la grande couronne, chaque policier constate 39 faits dont 25 de voie publique soit 2,6 et 3,5 fois plus.

- . - les villes de plus de 500 000 habitants recensent 36 faits dont 24 de voie publique, et la petite couronne 28 faits dont 17 de voie publique.

On constate donc entre le taux le plus faible observé à Paris et le plus élevé dans la grande couronne, des écarts d'activité de 1 à 3,5.

On peut ainsi observer une situation plus favorable à la charge de travail par policier à Paris par rapport à la banlieue ou à la province.

Il s'agit donc de situations très disparates qu'aucun indicateur statistique ne permet aujourd'hui de comparer.

Le tableau 3 peut permettre d'établir un ratio par policier du nombre de faits de délinquance de voie publique élucidés.

Il s'établit comme suit :

police nationale : 3,83 par policier et 0,77 pour les faits de voie publique ;  
 Paris : 1,41 par policier et 0,19 pour les faits de voie publique ;  
 province : 4,56 par policier et 0,95 pour les faits de voie publique.

On peut le constater, avec toutes les réserves d'usage : il ressort de cette compilation de données que ce ratio est plutôt défavorable à la Préfecture de police de Paris.

Disposant ainsi d'effectifs en nombre, les résultats de son action sont moindres, relativement à l'élucidation des faits de délinquance de voie publique.

Cette tentative de mise en perspective partielle et incomplète d'évaluation de l'efficience des services de la police nationale n'a pas la prétention de constituer ne serait-ce que le début d'une modélisation statistique du travail de la police.

Elle n'a qu'une valeur démonstrative de la nécessité pour la représentation nationale et pour les citoyens de disposer d'un indicateur national de référence et d'évaluation.

Il doit donc revenir à un organisme indépendant de l'établir et par ailleurs de dresser le bilan statistique de l'insécurité.

Une répartition équitable des moyens humains et matériels sur le territoire deviendrait alors possible, ainsi qu'une meilleure appréhension des particularités locales.

Cet aspect nous paraît essentiel pour contribuer, par l'information et le développement de relations basées sur la transparence et la pédagogie, à prendre en compte le sentiment d'insécurité dont souffrent les populations.

- **II Proposition n° -2 : afin de réduire les inégalités des citoyens face à l'insécurité et de corriger les déséquilibres urbains et sociaux, 10 000 fonctionnaires pourraient être redéployés en fonction d'une géographie prioritaire.**

Nous l'avons dit : avant tout fruit de l'histoire, la répartition des effectifs de police sur le territoire national révèle de lourdes disparités et amplifie d'une certaine manière l'inégalité du citoyen face à l'insécurité.

Il en est de même de la répartition des effectifs de la gendarmerie

nationale.

C'est pourquoi, avant même d'envisager des redéploiements au sein de la police nationale, il conviendrait nous semble-t-il de mettre en place, sur le plan interministériel, des orientations nouvelles visant :

- à clarifier et à rationaliser les zones géographiques de compétences respectives de la police et de la gendarmerie nationales, afin d'organiser une utilisation plus efficiente des effectifs ;
- à faire participer les deux institutions, sur la base d'une nouvelle géographie des zones de compétences, aux redéploiements d'effectifs nécessaires à l'adaptation du service public à la situation actuelle de l'insécurité.

Dans le cadre du *"Pacte de relance pour la Ville"*, le précédent gouvernement s'était fixé l'objectif de redéployer au bénéfice des quartiers dits prioritaires quelque 4 000 fonctionnaires de police. Mille environ l'ont effectivement été.

Pour notre part, nous considérons urgent de renouer fortement avec ce dispositif et de l'amplifier d'une manière conséquente.

L'introduction au sein des services de la police nationale, dans le cadre du plan du gouvernement *"Nouveaux services, nouveaux emplois"*, d'une nouvelle ressource pourra permettre de redéployer de nombreux fonctionnaires de police. Il s'agit là d'une opportunité forte, qui peut permettre d'amorcer, avec la volonté politique nécessaire, ce vaste mouvement d'adaptation du service public.

Comme nous le verrons la troisième partie *"Les nouveaux métiers de la sécurité : une opportunité de développement et un atout pour la réorientation de la politique de sécurité"* - nous préconisons en effet d'affecter ces nouveaux emplois à des fonctions actuellement non ou mal assurées par les services de police.

Nous préconisons aussi, profitant de ces nouveaux personnels, que les

policiers actuellement chargés de tâches ayant très peu à voir avec leur métier soient ainsi redéployés sur la voie publique.

Nous savons par ailleurs les difficultés que rencontre l'administration du ministère de l'Intérieur pour affecter durablement des policiers de métier, et notamment les plus chevronnés, dans les zones urbaines les plus difficiles.

Les modalités de recrutement par concours national, les déroulements de carrière conduisent à une rotation géographique importante des fonctionnaires et à de moindres demandes d'affectation dans ces zones.

Actuellement, la présence palliative des policiers-auxiliaires dans ces quartiers témoigne des facilités que s'est donnée l'Administration, lesquelles consistent à affecter la ressource humaine la moins professionnelle et la plus précarisée aux circonscriptions qui nécessiteraient, compte tenu des difficultés rencontrées, plus d'effectifs et plus de professionnalisme.

Nous considérons pour notre part que l'administration centrale du ministère de l'Intérieur se devrait de prendre toutes les dispositions statutaires et indicielles permettant d'enrayer cet état de fait.

Les organisations syndicales que nous avons rencontrées sont très largement réceptives à la mise en place de dispositifs administratifs incitatifs.

Pour notre part, nous savons et nos consultations nous ont permis de le vérifier si besoin était que les collectivités locales sont quant à elles prêtes à passer des conventions avec la police nationale afin de favoriser, notamment en ce qui concerne le logement sur le lieu d'affectation des policiers, une meilleure intégration de ceux-ci et de plus grandes prises en charge sociales.

*Sur ces bases de nouveaux personnels permettant de dégager des policiers de métier sur des tâches opérationnelles, des facilités d'intégration du policier sur son lieu d'affectation, le gouvernement pourrait établir un plan triennal de redéploiement territorial et inter-services, permettant d'adapter réellement ses moyens à la situation actuelle de l'insécurité*

Les informations émanant des services centraux du ministère de l'Intérieur permettent ainsi d'établir la liste et le volume d'emplois afférents qui pourraient conduire à un redéploiement d'au moins 10 000 fonctionnaires de police.

A titre d'illustration, et sans autre signification opérationnelle que la valeur de l'exemple, une récente estimation faite à notre demande et issue d'un pointage systématique, peut apporter un éclairage très concret à notre proposition.

1. Conformément à l'engagement pris par le Premier ministre devant la représentation nationale, les tâches de surveillance politique de services des Renseignements généraux pourront être supprimées.

Compte tenu du grand nombre des gradés et gardiens de la paix qui y sont employés, nous estimons à 728 le nombre de policiers de cette direction qui pourraient être affectés à des missions de sécurité de proximité.

2. Ces mouvements pourraient aussi concerner la Préfecture de police de Paris et le SGAP de Paris en redéployant 1 338 gradés et gardiens - secrétaires d'Etat major - et les 1 215 policiers des mêmes corps actuellement employés à des tâches, diverses à la direction des services techniques, sans grand rapport avec le métier de policier pour lequel ils ont été recrutés.

3. Par ailleurs, selon les termes mêmes d'un rapport parlementaire d'août 1996, une liste de 19 tâches indues non prioritaires ou

parajudiciaires a été établie.

Ces tâches indues représentent 12 millions d'heures-fonctionnaires, soit l'équivalent de 7 424 fonctionnaires-an, dont 2 646 imputables aux servitudes pénitentiaires, qui obèrent gravement le potentiel opérationnel des services de sécurité publique.

En ce qui concerne la question des servitudes pénitentiaires et judiciaires, il serait nécessaire de réduire le volume des heures-fonctionnaires qui y sont consacrées afin qu'à moyen terme, l'équivalent de 1500 policiers puissent regagner leurs fonctions de policiers de proximité et de voie publique.

4. A Paris, comme en province, la surveillance des bâtiments officiels, de certaines personnalités des préfectures pourrait être réduite d'une manière volontariste et peut l'être par l'utilisation de dispositifs de vidéo-surveillance et de systèmes de protection privés.

Les gardes statiques des préfectures représentent l'équivalent de 1 369 fonctionnaires-an auxquels s'ajoutent celles des autres bâtiments soit un total de 2 191 fonctionnaires-an.

5. De même, les services de la DICCILEC pourraient redéployer 154 fonctionnaires et policiers-auxiliaires, employés dans les PIF.

6. Enfin, le nombre de fonctionnaires affectés à des missions non prioritaires - tâches techniques, de bureau, de gestion, de votes par procuration - peut être estimé à 1 162.

7. Aujourd'hui 1 216 gradés et gardiens (448 à la DCPJ et 728 aux RG) sont employés pour des missions relevant d'autres directions que celle de la sécurité publique et pour des missions relevant du corps des officiers alors que ceux-ci sont en surnombre dans leurs services respectifs.

Partant de ces chiffres, cités ici à titre d'illustration, nous pouvons affirmer que des redéploiements sont possibles au sein de la police

nationale.

Il nous semble d'ailleurs urgent, compte tenu de ce que nous avons tenté d'explicitier, relativement au niveau d'insécurité atteint dans certains quartiers, et au nom de la cohésion sociale et nationale, d'établir un plan ambitieux d'une nouvelle répartition des effectifs de police sur le territoire. Pour notre part, nous considérons cet objectif comme relevant d'une priorité de l'action publique en ce domaine.

- **II- Proposition n° 3 : afin d'améliorer la lutte contre la délinquance, qui affecte les Français au quotidien, les bases techniques locales de la police nationale devraient être renforcées**

Aujourd'hui, la police nationale n'est pas perçue par les Français, comme susceptible d'intervenir rapidement et efficacement dans la résolution des actes de délinquance qui affectent leur vie quotidienne : cambriolages, violences scolaires, tags, vols, etc.

La police dite de proximité peut donc s'analyser comme une prise en compte plus complète du réel et du vécu de nos concitoyens par le policier placé au plus près d'eux.

L'exercice du métier de policier renvoie en effet, entre autres, aux tâches suivantes :

- assister les victimes de faits délictueux ou de graves incivilités en satisfaisant au mieux les suites judiciaires ou administratives des affaires où elles sont impliquées ;
- assurer une meilleure protection des mineurs en utilisant toutes les ressources des partenariats locaux éventuels avec la Justice, l'Education nationale et les associations locales ;
- prévenir l'émergence des situations d'insécurité localisées ;
- détecter et observer les facteurs de risques, les foyers criminogènes et autres menaces sur l'ordre public.



Rappelons que désormais (LOPS de 1995), la sécurité de proximité doit constituer la première mission de la police.

Elle devrait en outre être le fait du policier, quel que soit son grade, sa fonction ou son affectation spécialisée, en inscrivant son action professionnelle dans l'esprit d'un service public de meilleure qualité.

Cependant, compte tenu de l'organisation actuelle des services, ce sont les services de police des circonscriptions de Sécurité Publique, leurs commissariats subdivisionnaires, leurs bureaux et postes de police lorsqu'ils existent, qui constituent les cadres et le maillage les plus pertinents pour l'exercice de la police de proximité.

Cette organisation devrait être notablement développée.

Le policier de proximité est un policier qui accomplit un certain nombre d'actions rendues indispensables par le lien direct qu'il a avec le public.

Il s'agit :

- de l'accueil au service et des renseignements de toute nature ;
- de l'ilotage de police préventive avec un souci constant d'intervenir rapidement sur les demandes qui peuvent lui être adressées, de les transmettre à sa hiérarchie, de les suivre et de les traiter ;
- des transports sur les lieux pour y constater les infractions de voie publique et pour procéder aux relevés techniques d'identité judiciaire.

Son domaine d'action est la voie publique, où il doit affirmer une présence constante.

Etant un policier de terrain formé à la police administrative, il l'est aussi à la police judiciaire.

Nous considérons comme nécessaire que sa capacité judiciaire soit plus complète pour qu'il puisse assurer pleinement ses missions.

Nous ajoutons enfin que l'organisation du travail et des services devra néanmoins proscrire toute dérive qui conduirait le policier de proximité à être monopolisé par des tâches procéduriers.

Afin d'améliorer les conditions d'exercice de la police technique de proximité, il conviendrait de développer les matériels de constatation mis à la disposition des policiers de terrain.

Les Français attendent, relativement aux délits dont ils sont les victimes, un travail réel et perceptible de la police nationale. Cette attente légitime participe nous l'avons dit d'un droit normal du citoyen, qui doit se voir garantir sécurité et assistance dans les situations délictueuses.

Par ailleurs, le policier de base doit pouvoir agir dans le cadre de ses pouvoirs d'agent ou d'officier de police judiciaire dans de bonnes conditions.

Il faudrait faire augmenter très fortement le nombre de constats techniques de proximité (relevés d'empreintes, photos, etc.) afin d'alimenter en aval les fichiers dactylographiques ou Canonge et d'augmenter ainsi le taux d'efficacité de la police.

Les victimes percevraient ainsi bien plus concrètement la volonté de la police et de la puissance publique de faire reculer la délinquance de manière significative et décisive.

De même, concernant l'accueil du public, les recommandations d'un rapport récent dit "Genthial", relatives à la police technique de proximité, devraient être résolument mises en oeuvre.

L'augmentation rapide du nombre des bases techniques et des services locaux d'identité judiciaire est une condition indispensable à la mise en oeuvre réelle d'une police technique de proximité.

Les nouvelles implantations devraient d'ailleurs prioritairement être effectuées dans les zones de forte délinquance de voie publique.

Les logiciels de rédaction de procédures et les systèmes de traitement de l'information criminelle (STIC) doivent être considérés comme des moyens importants, donc prioritaires, pour la connaissance et la maîtrise de la délinquance.

Leur développement dans les circonscriptions de police ayant des taux de délinquance de voie publique élevés semble impératif.

Enfin, toujours selon les mêmes critères, les fichiers Canonge et leur couplage vidéo doivent pouvoir être étendus à tous les services de sécurité publique.

Pour rendre effectives ces implantations, les arbitrages budgétaires internes devront être rendus en ce sens.

\* \* \* \* \*

**Troisième partie**  
**Les nouveaux métiers de la sécurité :**  
**une opportunité de développement**  
**et un atout pour la réorientation**  
**de la politique de sécurité.**

Améliorer la sécurité du citoyen, particulièrement dans les villes et quartiers dits sensibles, en prenant en compte à la fois la lutte contre la petite et la moyenne délinquances, le sentiment d'insécurité et les incivilités, débouche sur des fonctions relatives à la prévention, la dissuasion et la répression.

Nos consultations nous ont permis d'identifier les emplois afférents et de dresser un inventaire partiel des formes actuelles d'emplois d'ores et déjà développés à l'initiative des collectivités locales, des associations, des établissements publics et de certaines sociétés privées.

La mise en place de ces emplois dépendra pour une large part des dynamiques locales qui seront enclenchées. Il est donc difficile d'en déterminer avec précision le nombre.

Néanmoins, un chiffre peut être avancé, de l'ordre de 50 000 emplois,

pouvant constituer un seuil possible et absorbable, non pas tant pour définir le potentiel de création d'emplois dans ce domaine au regard des besoins exprimés ou latents que dans une perspective de solvabilisation et de pérennisation des activités au-delà de la période de cinq ans de soutien de l'Etat.

Ce chiffre nous semble par ailleurs représenter le seuil minimal au dessous duquel l'objectif assigné, qui consiste "*à faire reculer d'une manière décisive le niveau de délinquance dans notre pays*", ne saurait être atteint.

Compte tenu de l'urgence de la situation dans certains quartiers, il ne s'agit pas en effet de nous livrer à un saupoudrage d'effectifs et de fonctions nouvelles. Seule, à nos yeux, une présence plus conséquente d'effectifs professionnels de police et une présence importante d'agents de prévention, de sécurisation et de médiation peuvent constituer un cadre pertinent d'intervention.

Par ailleurs, le rapport d'étape, prévu par le projet de loi et qui conduira à établir une première évaluation du dispositif de création de nouvelles activités, permettra fin 1998, de réajuster les possibilités de développement de ces emplois dans le secteur de la sécurité.

Nous distinguons trois familles de fonctions et de métiers :

- la première famille d'emplois renvoie aux nécessités de l'amélioration du service public de la sécurité ;
- la deuxième famille d'emplois renvoie à la mise en place de dispositifs dissuasifs. Elle relève des métiers de la sécurisation des espaces ;
- la troisième famille d'emplois concerne la mise en place de politiques préventives. Elle peut conduire au développement des métiers de la médiation sociale urbaine.

Pour la clarté de l'exposé et compte tenu des enseignements que nous tirons des expériences que nous avons pu visiter, nous faisons néanmoins le choix d'identifier deux dominantes spécifiques : en effet, en

ce qui concerne les deux dernières familles de métiers, des formules mixtes pourront bien évidemment voir le jour, mêlant dans l'exercice quotidien d'un métier une fonction à la fois de sécurisation et de médiation.

Les champs d'application et d'évolution de ces métiers répondent :

- à une nécessité sociétale, qui est de rétablir le lien social là où il tend à se dissoudre ;
- à la nécessité d'apporter un correctif puissant aux évolutions de la vie urbaine qui ont conduit à minorer, voire à supprimer, la présence humaine en certains lieux ;
- à la nécessaire prise en compte des localisations des délinquances et des tensions sociales ;
- à la nécessité d'insuffler une dynamique nouvelle au service public de la police nationale.

- **III Proposition n° 4 : le développement de nouvelles fonctions et activités au sein de la police nationale est nécessaire pour répondre à la demande sociale de la sécurité : 20 000 postes d'agents de proximité de la police nationale pourraient être créés.**

En son article deux, le projet de loi portant création de nouvelles activités avec le concours financier de l'Etat prévoit la possibilité de créer, dans le domaine de la sécurité, des emplois régis par des contrats de droit public.

L'introduction de cette disposition répond au souci de prendre en compte la spécificité du domaine de la sécurité.

Cette disposition nous paraît pleinement légitime. En effet, nous l'avons dit, dans notre première partie, garantir la sécurité du citoyen est une fonction régalienne de l'Etat, plus encore en ce qui concerne le volet répressif de la lutte contre la délinquance qui ne saurait en aucune manière être déléguée.

Ceci étant, nous considérons que, y compris pour des emplois nouveaux, régis par des contrats de droit public et évoluant au sein de la police nationale, l'esprit de la loi doit être pleinement respecté.

Nous voulons dire par là que l'introduction de cette nouvelle ressource humaine au sein des services de police doit concourir à répondre à des besoins et activités nouveaux, actuellement non remplis ou partiellement remplis.

Les services du ministère de l'Intérieur ont retenu, pour l'instant, le terme "*d'adjoints de sécurité*" pour qualifier cette catégorie nouvelle de contractuels de la police nationale. L'emploi du terme " de sécurité" peut paraître abusif s'appuyant sur une sorte de pléonasme.

Pour notre part, nous préférons parler "*d'agents de proximité de la police nationale*" (APPN).

En effet, il ne nous semblerait pas judicieux d'opter pour une appellation qui générerait automatiquement une confusion de statut et de missions avec les fonctionnaires de police et qui reviendrait, à terme et implicitement, à introduire une troisième voie de la fonction publique d'Etat.

Les 20 000 postes d'agents de proximité de la police nationale doivent selon nous permettre, au-delà des missions traditionnelles de la police nationale, de réaliser des activités qui, sans être en lutte directe contre la délinquance, auront pour effet d'adapter la réponse publique à la demande sociale.

Selon nous, il ne s'agit donc pas de créer une catégorie intermédiaire de gardiens de la paix qui, hors des voies normales de recrutement de la fonction publique d'Etat, seraient conduits à exercer des missions relevant directement de l'exercice de la puissance publique.



Partant de cela, pour préserver la spécificité de ces personnels nouveaux de la police nationale et afin qu'ils soient clairement identifiés par les usagers, nous préconisons que ces agents de proximité portent une tenue spécifique, différente de celles des policiers et des policiers-auxiliaires.

Ces agents de proximité seront bien évidemment soumis au devoir de réserve et aux règles déontologiques de l'institution dans laquelle ils évolueront mais il ne nous semble pas nécessaire, au regard à la fois de leur statut et des missions qu'ils seront amenés à remplir, qu'ils disposent d'une arme.

La demande sociale, la nécessité de redéployer sur la voie publique des effectifs policiers, qui ne seraient ainsi plus affectés à des tâches non opérationnelles, et la nécessité de mieux intégrer le dispositif policier dans la population militent en faveur du développement de ces activités nouvelles au sein de la police nationale.

Ces activités sont les suivantes :

- l'accueil de l'usager,
- la prise en compte de la victime,
- l'information du plaignant,
- les relations avec les acteurs de la vie sociale,
- la lutte contre les incivilités.

Comme on le voit, il s'agit d'activités qui, sans être en lutte directe contre la délinquance, contribuent à la lutte contre le "sentiment d'insécurité".

Des métiers, en tant que tels, peuvent être ainsi créés et participer par là même au développement de la police de proximité.

Par ailleurs, la lecture de l'organisation des services et l'analyse des tâches effectuées révèlent qu'un certain nombre d'activités, que l'on peut

regrouper sous le terme de "logistiques", sont actuellement exercées par des policiers : gestion, informatique, maintenance, etc.

Si l'on confie l'exercice de ce qui constitue des métiers non policiers à des personnels nouveaux, les fonctionnaires de la police nationale pourront être plus utilement et rationnellement redéployés vers des tâches opérationnelles.

Par ailleurs, nous considérons que l'arrivée de ces nouveaux personnels pourra, dans une certaine mesure et à terme, favoriser l'intégration républicaine des jeunes issus des quartiers au sein de la police nationale.

Actuellement, le mode de recrutement de la police nationale, par concours national, et son système d'affectation débouchent sur d'incessants mouvements de personnels de la région parisienne vers la province. Au final, ces mouvements finissent par façonner une sociologie de cette institution qui n'est pas toujours en adéquation avec celle de la population des circonscriptions de police concernées par des niveaux importants d'insécurité.

Ces dernières années sur 16 203 élèves gardiens de la paix sortis des écoles, 9 808 ont été affectés à la Préfecture de police, 3 845 à la Sécurité publique de la Grande Couronne, 571 à la DICCILEC et 1 971 dans des compagnies de CRS. On compte 1 812 mouvements de l'Ile-de-France vers la province contre 143 en sens contraire pour le corps de maîtrise et d'application.

Une réforme du mode de recrutement de la police, rendu plus local, pourrait à terme inverser cette tendance à exercer en région parisienne, provisoirement et en début de carrière, avec le désir toujours fort d'obtenir au plus vite une mutation.

Nous avons plaidé pour que des mécanismes incitatifs soient mis en place afin de favoriser l'exercice du métier de policier dans les zones

urbaines sensibles par des professionnels plus chevronnés.

Nous pensons aussi que, dans la période de cinq ans qui s'ouvre, on pourra vraisemblablement assister à des recrutements, après concours, d'APPN au sein des services de la police.

Nous faisons le pari - et le nombre de postes ouverts au concours dans les années à venir compte tenu de la pyramide des âges actuelle nous y incite: 26 000 postes dans les sept années à venir - que nombre de ces jeunes seront tentés de chercher à s'insérer dans la police nationale.

Le recrutement des APPN devrait ainsi se faire à un niveau local.

Ainsi, en s'appuyant sur une démarche volontaire des jeunes candidats - nécessaire pour aiguïser l'esprit civique inhérent à un poste dans le domaine de la sécurité -, la mise en place d'un comité départemental de recrutement et de sélection où siègeraient notamment le préfet et le maire facilitera l'appel aux jeunes issus des quartiers concernés par le dispositif.

Les jeunes recrutés bénéficieront obligatoirement d'une formation initiale et continue tout au long de leur contrat.

Sur ces bases, nous proposons l'adoption d'un référentiel national des nouveaux métiers qui pourraient être exercés en tant que tels au sein des services de la police nationale.

## **AGENT D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DANS LES SERVICES DE POLICE**

### **Définition de l'emploi**

La fonction concerne l'accueil, le renseignement et l'orientation des personnes se présentant dans un service de Police

### **Activités liées à l'emploi**

- . Accueillir les personnes qui se présentent dans les commissariats de police
- . Prendre en compte ces personnes, connaître le motif de leur visite, assurer un premier contact dans des délais courts à compter de leur entrée dans les lieux
- . Se renseigner sur la nature de leur demande et les orienter vers les services compétents
- . Fournir des informations aux personnes dont la demande relève d'un autre service de l'Etat, les aiguiller vers le bon service, et au besoin contacter ce service pour assurer un suivi
- . Renseigner le public sur les modalités d'exécution de certaines formalités ou l'obtention de certains titres, avec indication des pièces à fournir et des références et adresse du service compétent
- . Réceptionner des courriers à l'accueil et les remettre au service idoine
- . Utiliser un ordinateur et notamment savoir interroger le logiciel du *Guide de l'accueil policier informatisé*
- . Alimenter et mettre à jour le logiciel GAPI en y entrant toutes données de bases locales utiles à l'information et à l'orientation du public
- . Recevoir des réclamations et les répercuter par écrit au service concerné
- . Etre attentif aux attentes du public, savoir déceler la nature des demandes mal satisfaites, tenir des statistiques de fréquentation de l'accueil, gérer la distribution des documents d'information, participer à

des sondages de qualité du service d'accueil

### **Niveau de recrutement**

Niveau IV ( baccalauréat)

### **Encadrement**

Ces emplois seront placés sous l'autorité de policiers qu'ils assisteront dans leurs fonctions d'accueil, de réception et d'orientation du public.

Dans l'avenir et avec la professionnalisation progressive de ces personnes, il sera possible de les rendre autonomes et de récupérer les policiers actifs auparavant affectés à ces tâches.

Un encadrement pourra être maintenu, exercé selon les sites, par l'officier de quart, par le chef de poste ou par le chef de bureau de police.

Une spécialisation par fonction (civil, pénal, renseignements administratifs) pourra à terme voir le jour.

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

Ces emplois d'agents d'accueil devraient être créés dans tous les locaux de police recevant du public.

D'une manière générale, l'accueil du public est une charge de la Sécurité publique au bénéfice de l'ensemble des services.

L'accueil doit pouvoir fonctionner de jour comme de nuit.

3 000 postes peuvent être ainsi créés.

## **AGENT DE PROXIMITE DE LA POLICE NATIONALE**

### **Définition de l'emploi**

Assurer une complémentarité à l'action des services de Police de proximité et, en particulier, des îlotiers et du service des mineurs en direction des publics vulnérables.

## **Activités liées à l'emploi**

- . Assister les îlotiers dans les missions de relais sur la voie publique comme au domicile des personnes
- . Participer au règlement des conflits du quartier en jouant le rôle de médiateur social
- . Assurer un suivi sur place, après intervention et enquête de l'îlotier, en matière de conflits de voisinage, de tapage et nuisances dans les immeubles à habitat collectif afin de vérifier la situation et de renseigner le service en vue d'une nouvelle intervention
- . Travailler en réseau avec les autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et associations susceptibles de se mettre en relais dans le traitement de fond des problèmes rencontrés
- . Contacter les usagers demandeurs et leur dispenser des conseils de sécurité
- . Assister les fonctionnaires de la Brigade des mineurs pour les accompagnements et escortes vers les foyers et/ou centres médicaux
- . Relever et suivre les jeunes connus pour absentéisme scolaire répété
- . Repérer les situations et les conduites à risques
- . Effectuer les synthèses des incidents en milieu scolaire
- . Recueillir et transmettre les informations relatives à la vie sociale du quartier
- . Assurer le suivi des dossiers en liaison avec les services concernés.

## **Niveau de recrutement**

Niveau IV (baccalauréat)

## **Encadrement**

Ces emplois nécessitent un encadrement qui peut être pris en charge par les îlotiers sous forme de tutorat.

Chaque îlotier peut être tuteur d'un ou de plusieurs agents de proximité dont il gère et contrôle l'activité.

Ce tutorat comporte le suivi et la réalisation des contacts avec les unités spécialisées telles que mineurs et stupéfiants.

Dans les circonscriptions ne disposant pas d'îlotiers, ces emplois peuvent être placés sous le tutorat des policiers spécialement chargés des mineurs ou de la coordination dans le domaine de la lutte contre les violences urbaines.

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

4 000 à 5 000 emplois pourraient être envisagés sur ce type de fonction.

## **CORRESPONDANT JUDICIAIRE**

### **Définition de l'emploi**

La fonction concerne le renseignement de personnes concernées par une infraction pénale (début et suivi d'enquête) à l'exclusion du contentieux contraventionnel et dans le respect des règles de confidentialité ou de secret (SP PP).

### **Activités liées à l'emploi**

- . S'informer du suivi des enquêtes en contact avec les services et le secrétariat du Parquet
- . Renseigner les plaignants sur les suites données à leur plainte, savoir effectuer les recherches en ce sens, connaître les limitations existant en matière de communication d'informations sur les procédures
- . Décrire les formalités consécutives à certaines infractions et fournir des conseils de prévention
- . Entretenir des rapports avec les associations d'aide aux victimes, renseigner le public sur leur existence et leur rôle
- . Pratiquer l'aide aux victimes : démarches administratives, judiciaires, conseils de prévention, etc.
- . Renseigner l'usager en étant capable de qualifier précisément les situations juridiques
- . Autres

### **Niveau de recrutement**

Niveau II

### **Encadrement**

Activité exercée sous le contrôle direct, au choix, de l'officier de quart, du chef de l'unité investigation et recherche ou de l'officier de liaison du Service d'Investigation et de recherche.

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

Un poste par circonscription de Sécurité publique constatant de 2 000 à 3 000 délits annuels et un poste par fraction de 5 000 au-delà.

Environ 2 000 emplois pourraient être créés.

## **AGENT D'EDUCATION ROUTIERE**

### **Définition de l'emploi**

Participer aux actions de prévention routière

### **Activités liées à l'emploi**

- . Participer aux actions de prévention routière : campagne d'éclairage, piste routière, campagne d'information, observation des points de circulation à problèmes, interventions dans les écoles et collèges, liaison avec le CDASR qui pourra lui confier des missions ponctuelles
- . Participer aux sorties d'école afin de sensibiliser les populations jeunes à la sécurité routière
- . Effectuer des enquêtes de circulation à la demande des services de police
- . Renseigner les municipalités par l'intermédiaire du Service de Police sur le trafic, les risques routiers ponctuels, les besoins de signalisation et de signalétique.

### **Niveau de recrutement**

Niveau V

Permis de conduire

### **Encadrement**

Service de voie publique (Brigade des accidents et délits routiers)



**Nombre d'emplois pouvant être créés**

De trois à six par département soit environ 400.

**ASSISTANT DE CONSTATATION****Définition de l'emploi**

secondier les fonctionnaires de police dans les missions de police technique et service des accidents

**Activités liées à l'emploi**

- . Aider au relevé des traces et indices lors des constatations et à la prise des mesures, voire de photos
- . Confectionner des plans et schémas dans les affaires judiciaires ainsi que pour les accidents
- . Assurer le suivi des affaires d'accident de la circulation (certificats médicaux définitifs, procédure VGA, etc.)
- . Alimenter le Canonge départemental de données signalétiques

**Niveau de recrutement**

CAP ou BEP (dessin industriel, connaissance logiciel de dessin)

**Encadrement**

Sous la responsabilité du chef SLPT ou base technique, encadré par les chefs de brigade de roulement et par le service Accidents

**Nombre d'emplois pouvant être créés :**

environ 500 emplois (un à partir de 500 accidents par an )

## **AGENT D'ANIMATION DES CLJ DE LA POLICE NATIONALE**

### **Définition de l'emploi**

Il s'agit de participer à l'encadrement des jeunes au sein des CLJ de la Police nationale.

### **Activités liées à l'emploi**

- . Participer à l'encadrement des activités effectuées au sein du CLJ
- . Développer le sens civique des jeunes
- . Dialoguer avec les jeunes afin de mieux connaître les problèmes auxquels ils sont confrontés
- . Informer les jeunes sur les dangers liés à la toxicomanie

### **Niveau de recrutement**

Pas de niveau d'études particulier  
titulaire du BAFA  
Encadrement  
Par le responsable du CLJ.

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

500 emplois

## **AGENT D'ENVIRONNEMENT**

### **Définition de l'emploi**

La fonction consiste à assister les responsables des brigades de contrôle technique de Sécurité publique pour assurer la mise en oeuvre des moyens de détection des pollutions de l'environnement, non seulement

dans le domaine automobile mais aussi sonore, atmosphérique, fluvial et radioactif.

### **Activités liées à l'emploi**

- . Mettre en oeuvre les appareils de contrôle de pollution des véhicules (opacimètre, règloscope, sonomètre)
- . Effectuer les prélèvements en surveillance régulière des eaux fluviales
- . Mesurer sur demande des municipalités le niveau de pollution urbaine
- . Effectuer à la demande des municipalités la police des décharges publiques
- . Procéder à des mesures de radioactivité

### **Niveau de recrutement**

Diplôme en rapport avec l'environnement ou bon niveau de culture technique

### **Encadrement**

Fonction encadrée par le responsable de la BCT pour la Sécurité publique

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

Deux emplois par équipage actuel de BCT (une remise de policiers sur la voie publique) soit environ 50 emplois.

## AGENT DOCUMENTALISTE

### Définition de l'emploi

La fonction concerne la gestion du fonds documentaire du service mais aussi la collecte, la mise en forme ou la création de documents d'information.

### Activités liées à l'emploi

- . Gérer la documentation du service et la mettre à la disposition des utilisateurs
- . Participer au classement du fonds documentaire du service (mise ne valeur, consultation aisée)
- . Connaître et indiquer les sources documentaires intéressant l'activité ou la communication du service de police
- . Alimenter le fonds documentaire du service (recherche, classement, information)
- . Mettre en une forme attractive, avec photos ou dessins, les documents
- . Rédiger des documents d'information interne ou à destination du public (élaboration de brochures et prospectus dans le cadre d'opérations de communication)

### Niveau de recrutement

Niveau IV et formations aux techniques documentaires.

### Encadrement

Cet emploi ne nécessite pas d'encadrement policier particulier.  
Il est placé sous l'autorité des chefs des services de gestion.

### Nombre d'emplois pouvant être créés

De 500 à 800 postes.

## **AGENT DE MAINTENANCE INFORMATIQUE**

### **Définition de l'emploi**

Assurer la maintenance courante des matériels informatiques et aider les personnels dans leur utilisation quotidienne

### **Activités liées à l'emploi**

- . Assurer le bon fonctionnement des matériels informatiques en liaison avec les services compétents
- . Intervenir à la demande des utilisateurs en cas de dysfonctionnement
- . Participer à la définition des besoins informatiques du service
- . Développer de petites applications spécifiques au vu des nécessités du service
- . Participer sur le site à la formation des fonctionnaires
- . Assister le correspondant informatique dans l'ensemble de ses tâches sauf pour les systèmes sécurisés ( STIC, CANONGE)

### **Niveau de recrutement**

Niveau III en informatique

### **Encadrement**

Placés sous l'autorité du correspondant informatique départemental.

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

De 600 à 1 000 emplois.

## OPERATEUR INFORMATIQUE

### Définition de l'emploi

La fonction concerne les activités de saisie informatique dans les services de police ( SP PP PJ)

### Activités liées à l'emploi

. Effectuer les saisies informatiques :

- aux secrétariats des officiers du ministère public : cotation, entrées et exploitation du système contraventionnel informatisé
- dans les DDSP et à la PP : cotations et saisies de données de délinquance pour les systèmes de localisation informatique
- dans les DDSP et à la PP : saisie des données de délinquance et enrichissement de procédures pour le STIC

### Niveau de recrutement

Pas de niveau requis

Capacité d'attention, de sérieux, de minutie

### Encadrement

Toutes ces fonctions sont placées sous l'autorité d'un fonctionnaire titulaire du corps administratif.

### Nombre d'emplois pouvant être créés

Environ 1700 emplois.

## REPETITEUR EN LANGUES ETRANGERES

### Définition de l'emploi

Favoriser le contact des services de Police avec certaines communautés étrangères par la pratique de la langue.

### Activités liées à l'emploi

- . Préparer les fonctionnaires dont l'activité professionnelle le justifie à l'apprentissage d'une langue étrangère en leur inculquant les bases de cette langue
- . Soutenir l'action des formateurs spécialisés en animant des séances de révision et de travaux pratiques
- . Traduire les documents rédigés en langue étrangère
- . Participer aux jurys d'examens et de concours impliquant la pratique d'une langue étrangère.

### Niveau de recrutement

Licence de langues

### Encadrement

Placé sous l'autorité du responsable de la Délégation régionale au recrutement.

### Nombre d'emplois pouvant être créés

De 50 à 100 emplois.

- **III - Proposition n° 5 : la nécessité d'établir des dispositifs dissuasifs sur les espaces urbains, de favoriser le dialogue, le rappel à la loi et d'assurer une prévention des risques et tensions offre l'opportunité du recrutement de 30 000 agents de prévention, de médiation et de sécurisation.**

Les évolutions de la vie urbaine et de la conception même à la fois de la ville et du progrès, ou de ce qui est considéré comme tel à un moment donné de l'histoire des sociétés, ont conduit durant les décennies passées à réduire et à supprimer certaines fonctions humaines dans les espaces urbains.

Ainsi, aujourd'hui, dans les logements collectifs, les squares et parcs publics, et plus globalement sur les espaces ouverts au public, des métiers qui hier, directement ou indirectement, concouraient à pacifier les relations sociales et à les faciliter, ont été supprimés.

Parallèlement, nous avons assisté au nom cette fois d'une rationalité administrative et sous la pression budgétaire à une raréfaction des services publics sur certaines parties du territoire national, en l'occurrence et pour l'essentiel les zones rurales et les zones urbaines périphériques.

Cette déshumanisation des espaces urbains est désormais considéré comme une des causes de l'insécurité et du développement du sentiment d'insécurité. Une gare RER déserte en soirée et faiblement éclairée crée de fait une certaine appréhension chez l'individu qui est conduit à y passer.

Un des enjeux de la décennie qui s'ouvre nous semble consister, relativement à la politique de la ville, à précisément réintroduire de la présence humaine, donc, d'une manière nouvelle du service public ou parapublic dans ces espaces, où le lien social tend à se distendre.

Les nombreuses expériences locales actuellement menées montrent que



souvent la seule présence d'une autorité reconnue et la capacité à dialoguer suffisent à prévenir et à calmer des situations porteuses d'insécurité.

Il existe là des potentialités importantes d'emplois visant donc à pallier ce déficit de présence humaine et de médiation sociale.

Pour notre part, nous distinguerons les métiers relevant de la sécurisation des espaces. Ceux-ci auront pour objet de prévenir tout acte délictueux, tout acte de dégradation et de rassurer les usagers par une présence dissuasive.

Cette famille de métiers peut correspondre aux dénominations actuellement les plus connues de surveillant et de gardien.

Nous distinguerons par ailleurs les emplois liés à la médiation sociale urbaine qui auront pour objectif, eux, de participer à la diminution du sentiment d'insécurité, leur mise en place ayant pour objet de résoudre les conflits latents, de pacifier les moments particuliers de fortes tensions et de faire respecter les règles de civilité et de bonne conduite.

Nous avons eu l'occasion de le dire auparavant, cette distinction est en quelque sorte formelle.

Répondant avant tout à une situation locale, la détermination des fonctions et des emplois est et sera soumise à des diagnostics précis, relevant des opérateurs locaux et pourra bien évidemment emprunter aux caractéristiques dominantes de l'un ou l'autre de ces deux types d'emplois. L'animation est d'ailleurs une composante en tant que telle de l'exercice de ces métiers.

Le plan *"Nouveaux services, nouveaux emplois"* constitue une opportunité forte de développement de ces emplois. Il ressort de nos consultations qu'il peut être l'instrument le plus pertinent pour, à travers le développement de ces activités, favoriser une approche partenariale et

territoriale de la mise en place de ces activités.

En effet, le développement de ces emplois, dans de nombreuses situations, correspond à des nécessités identifiées par des employeurs potentiels multiples. Un bailleur social, pour créer des postes d'agent d'ambiance, pourra être conduit, à travailler en partenariat avec une collectivité locale, des associations, voire des transporteurs publics.

Ainsi nous pensons, notamment dans une perspective de pérennisation et de solvabilisation de ces activités, au terme de la période de cinq ans de soutien de l'Etat, que l'hybridation des ressources décidée dès la mise en place du plan s'associer à plusieurs pour abonder les 20% de la charge salariale dévolue aux employeurs pourra permettre d'envisager une sortie facilitée du dispositif "*Nouveaux services, nouveaux emplois*"

La création de groupements d'employeurs adaptés et de fonds locaux de financement des emplois d'utilité sociale sont à cet égard des instruments indispensables à la réussite de la consolidation de ce type d'activités.

Concernant ces nouveaux métiers, nous proposons de leur donner l'appellation générique "d'agent de sécurisation, de prévention et de médiation urbaine" (APMS).

L'intégration des jeunes exerçant ces métiers pourra être facilitée par l'acquisition d'un diplôme de sécurité, validant leur expérience professionnelle (voir *infra*)

## AGENT DE SECURITE DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

### Définition de l'emploi

Concourir à la sécurité des élèves aux abords de l'établissement scolaire.

### Activités liées à l'emploi

- . Assurer la sécurité des élèves grâce à une présence dissuasive les protégeant contre les vols de vêtements et d'argent, les offres de produits stupéfiants
- . Nouer le dialogue avec les élèves de l'établissement en prenant en compte leurs observations et leurs doléances
- . Développer un tissu relationnel avec l'ensemble des partenaires de l'école : direction, surveillants, enseignants, parents d'élèves, associations, etc.
- . Observer les phénomènes de groupes, de constitution de bandes, en identifier les éléments agissants
- . Prévenir la naissance des conflits par une présence active et relationnelle constante
- . Intervenir par la médiation et la conciliation dans les moments de tension naissante, rappeler les principes de respect des autres et de tranquillité collective
- . Assurer la sécurité routière à la sortie des écoles
- . Entretenir des contacts réguliers avec les policiers : îlotiers, brigades des mineurs, brigade des stupéfiants

Ces personnes pourraient participer aux opérations Ecole Ouverte et Ville Vie Vacances, élargies aux jours creux comme les week-ends et jours fériés.

### Niveau de recrutement

Niveau IV (baccalauréat)

### Encadrement

Les chefs d'établissement.

### Nombre d'emplois pouvant être créés

Plusieurs milliers.

## **AGENT DE SECURISATION DES DEPLACEMENTS PUBLICS**

### **Définition de l'emploi**

La fonction consiste à exercer une activité de surveillance, de détection préventive et de pacification des risques liés aux déplacements publics urbains.

### **Activités liées à l'emploi**

- . Participer à la sécurisation dans les transports en commun et aux arrêts de ligne par une présence active et dissuasive
- . Renseigner et orienter les voyageurs (destination, horaires, etc.)
- . Aider les personnes ayant des difficultés à se déplacer
- . Prévenir et réduire les incivilités de toute nature
- . Favoriser le respect de l'environnement des transports (retrait de l'affichage non autorisé, etc.)
- . Signaler les dysfonctionnements des équipements mis à disposition des usagers
- . Recueillir les informations sur les problèmes se posant dans les transports et les transmettre aux services compétents
- . Réduire les tensions entre usagers

### **Niveau de recrutement**

Pas de niveau particulier

Aptitudes relationnelles

### **Encadrement**

Interne aux sociétés de transports concernées

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

Emplois à l'initiative des structures concernées

Plusieurs milliers.

## **AGENT DE SURVEILLANCE DES ESPACES OUVERTS AU PUBLIC**

### **Définition de l'emploi**

Assurer une mission de sécurisation des espaces ouverts au publics : marchés, galeries marchandes, parking, lieux de festivité publique, etc.

### **Activités liées à l'emploi**

- . Participer à la sécurisation des espaces ouverts au public par une présence active et dissuasive
- . Lutter contre les actes d'incivisme, les dégradations volontaires
- . Intervenir par la médiation et la conciliation dans les situations conflictuelles ou demander l'intervention de la Police nationale si cela s'avère nécessaire
- . Renseigner et orienter les usagers de ces espaces
- . Secourir les personnes accidentées ou en difficulté
- . Recueillir les informations sur les situations à problème et les transmettre aux services de police compétents

### **Niveau de recrutement**

Pas de niveau particulier requis

Aptitudes relationnelles

### **Encadrement**

Par des responsables de sécurité professionnels

### **Nombre d'emplois pouvant être créés**

A l'initiative des structures concernées

Plusieurs milliers.

## CORRESPONDANT DE NUIT

### Définition de l'emploi

Assurer une permanence nocturne sur un ensemble d'immeubles afin d'améliorer la qualité de la vie urbaine dans le quartier considéré.

### Activités liées à l'emploi

- . Renforcer par une présence dissuasive la tranquillité publique
- . Intervenir dans les conflits de voisinage par la discussion et la médiation à un stade rendant nécessaire d'une intervention de police
- . Lutter contre les actes d'incivisme, les dégradations volontaires, les tags
- . Renforcer la sécurité en répondant à des situations d'urgence techniques
- . Aider et secourir les familles et personnes âgées en détresse ou les personnes seules
- . Participer à l'amélioration du cadre de vie sociale
- . travailler en réseau avec d'autres intervenants (travailleurs sociaux, psychologues, etc).

### Niveau de recrutement

Niveau IV

### Encadrement

L'encadrement est exercé par l'institution employeur tel que bailleur social, régie de quartier ou organisme social.

### Nombre d'emplois pouvant être créés

De 2 000 à 3 000

## CORRESPONDANT DE SECURITE

### Définition de l'emploi

La fonction consiste à occuper dans les grands établissements publics (hôpitaux, universités, cités administratives) ou dans les établissements municipaux la mission de conseils de sécurité, couplée avec la garde des matériels sensibles et la prévention des vols

### Activités liées à l'emploi

- . Constituer l'interface sécurité entre l'établissement et les forces de police
- . Renseigner ou faire traiter par le service de police la demande de sécurité présentée par l'utilisateur ou le responsable de la collectivité
- . Identifier avec les services de police, les lieux, moments ou accès vulnérables
- . Conseiller sur les effets des aménagements immobiliers en matière de sécurité
- . Mettre en oeuvre des systèmes de surveillance ou de garde des locaux
- . Superviser des systèmes de vidéo-surveillance

### Niveau de recrutement

Niveau IV (baccalauréat)

### Encadrement

Par les établissements concernés avec un encadrement police national par le biais de réunions hebdomadaires des Services Investigation et Recherche ou Unité d'Investigation et de Recherche

### Nombre d'emplois pouvant être créés

Plusieurs milliers

- **III- Proposition n° 6 : une filière de formations diplômantes pourra être développée afin de permettre la reconnaissance sociale et professionnelle de ces métiers. et de clarifier les compétences de chacun.**

Une des conditions fondamentales à la pérennisation de nouveaux services, outre bien évidemment leur utilité sociale démontrée, tiendra dans la reconnaissance sociale qui pourra être obtenue par les personnes exerçant ces nouveaux métiers.

A cet égard, les impératifs de professionnalisation de ces métiers nouveaux nécessitent la définition d'un cadre commun, national et diplômant de formation.

L'établissement d'une telle filière constituera un gage d'intégration des métiers dans le champ social et d'insertion pérenne des jeunes embauchés dans le monde du travail.

L'arrivée en nombre important de jeunes occupant des fonctions liées à la sécurité, représente, selon nous, une opportunité de rationaliser les dispositifs de formation existants et de développer un corpus commun à l'ensemble des métiers de la prévention, de la sécurisation et de la médiation.

En effet, actuellement, les sociétés privées de sécurité n'ont aucune obligation légale à recruter des personnels présentant un niveau de qualification déterminée. Cette absence de disposition réglementaire a donné lieu à de nombreux errements.

Concernant, les personnels des polices municipales, la filière territoriale des fonctions afférentes n'est pas entièrement établie.



**C'est pourquoi, afin :**

**de permettre la pérennisation des activités nouvelles qui verront le jour avec le programme "Nouveaux services et nouveaux emplois",  
de combler les carences actuelles des recrutements au sein des sociétés privées de sécurité,  
d'établir des référents théoriques, doctrinaux et professionnels communs à l'ensemble des métiers évoluant dans le champ de la sécurité,  
nous proposons le développement d'un cursus des métiers de la sécurité.**

Quelques-uns de ces diplômes existent d'ores et déjà :

CAP d'agent de prévention et de sécurité : 751 candidats en 1995 ;

BEP d'agent technique de prévention et de sécurité : créé en 1990, 17 admis en 1996 ;

BEP d'agent technique de sécurité dans les transports : créé en 1994.

Comme on le voit, la palette de l'ensemble des métiers de la sécurité n'est pas couverte et ces diplômes revêtent un caractère encore quelque peu confidentiel.

Pourraient être ainsi créés, sur la base des référentiels métiers établis, des filières de formation qualifiantes menant à l'obtention de diplômes de sécurité (CAP, BEP, BAC professionnel de médiation sociale, de sécurisation).

Pour ce faire, nous proposons de mettre en place avec les partenaires institutionnels, et notamment l'Education nationale, un système de formation sanctionné par l'obtention de diplôme.

Ce système de formation devrait prendre en compte la pratique professionnelle des individus et la validation des formations initiale et continue reçues.

Nous plaçons en effet, et plus encore dans le domaine spécifique qui nous occupe pour qu'une obligation de formation initiale et continue

soumettre les recrutements d'agents de prévention, de sécurisation et de médiation ainsi bien évidemment que les recrutement d'agent de proximité de la police nationale.

### **Concernant les agents de proximité de la police nationale**

L'intégration de personnels nouveaux doit être l'occasion pour la police nationale de renouer avec des moments forts de son histoire où la formation fut mise au premier plan.

En effet, le plan "Nouvelles activités et Emploi des jeunes" constitue à nos yeux une opportunité forte pour la police nationale de repenser son dispositif de formation et de renouer en cela avec les véritables avancées réalisées en ce domaine dans les années quatre-vingt.

Au-delà de l'objectif de professionnalisation, la formation des APPN sera un moment sensible de l'opération car elle doit faciliter l'intégration d'éléments nouveaux ayant des fonctions nouvelles au sein d'une administration forte de ses traditions.

L'idéal serait que ces temps de formation se déroulent au plus près des lieux de travail, permettant ainsi aux différents acteurs, agents de proximité et fonctionnaires en place, d'apprendre à se connaître, d'apprécier les zones de compétence respective de chacun et d'affiner le mode de collaboration.

Dans cette hypothèse, on peut imaginer qu'un corps de formateurs soit préparé à cette mission et se rende sur les différents sites locaux afin d'animer les actions de formation.

La professionnalisation et l'intégration de ces nouveaux personnels se traduira par une assermentation.

Enfin, en plein accord avec l'objectif d'intégration républicaine défini par Monsieur le ministre de l'Intérieur et pour permettre à la police de profiter de la qualité professionnelle de ces jeunes et de leur expérience acquise, il conviendra d'ouvrir les concours de la police nationale à ces agents. En outre, la préparation de ces concours pourrait s'effectuer pendant la

durée même du contrat, selon des modalités à définir.

Le dispositif de formation.

Pour ce qui est des agents contractuels de droit public exerçant des missions d'agents de proximité auprès des fonctionnaires des services actifs, il va sans dire que la Police doit assurer la formation des jeunes qu'elle va employer.

Pour les contrats de droit privé, des formules mixtes doivent être trouvées, l'Etat ne pouvant se désintéresser totalement de la formation de ces personnes pour des raisons d'efficacité, de coordination et de déontologie.

Une direction centrale du ministère de l'Intérieur se devrait :

- d'élaborer les programmes de formation au vu des référentiels métiers ;
- de développer des méthodes d'apprentissage qui tiennent compte des publics recrutés ;
- de recruter et instruire des formateurs pour ce type de programme et de pédagogie, cette formation n'ayant en aucune manière les mêmes caractéristiques que celle dispensée aux gardiens de la paix ou aux policiers auxiliaires ;
- de préparer des correspondants "agent de proximité" dans les service d'affectation afin de faciliter leur intégration de coordonner leurs formations complémentaires, leur encadrement, leur gestion ;
- d'adapter son dispositif aux impératifs de cette formation.

*En ce qui concerne, les contrats de droit privé, l'Institut des métiers de la sécurité pourrait être créé.*

Cet institut aurait une quadruple mission :

- la recherche et la codification de toutes les expériences existantes dans ce secteur,

- le développement de programmes de formation adéquats pour l'ensemble des métiers recensés,
- la préparation de formateurs à l'animation de ce type de programmes (contenu, pédagogie),
- l'élaboration, en liaison avec les administrations compétentes et notamment l'Education nationale, des diplômes de la sécurité.

Cet institut pourrait être un établissement public où s'associeraient différents partenaires : Education nationale, police nationale, Justice, SNCF, RATP, Union des HLM, CNFPT.

La confrontation de logique diverses et la complémentarité des activités de chacun constitueraient des atouts forts pour que cet institut soit le laboratoire des métiers de la sécurité ainsi que leur validation institutionnelle. Le personnel de cet institut sera représentatif des parties prenantes.

\* \* \* \* \*

**Quatrième partie**  
**La mobilisation des acteurs**  
**de la vie publique :**  
**une condition indispensable**  
**pour la sécurité de proximité**  
**et le développement de l'esprit civique**

L'opportunité que représente le plan *"Nouveaux services, nouveaux emplois"* pour le développement d'actions et de fonctions visant à garantir une meilleure sécurité de chaque citoyen nécessite la mise en place de modalités particulières de mise en oeuvre et une réorientation des politiques actuellement menées, au premier rang desquelles nous l'avons vu une adaptation forte du service public de la sécurité, tant en termes de répartition nouvelle de moyens que de *"culture professionnelle"* adaptée.

La création d'emplois dans ce domaine et l'embauche de jeunes sur ces activités, compte tenu des fonctions exercées, ne sauraient en effet être réalisées par chaque employeur potentiel sans concertation préalable, au niveau local, avec d'autres employeurs éventuels. Il ne s'agit pas que chacun, en fonction de ses moyens et orientations propres, *"saupoudre"* des emplois sur un territoire donné.

Un cadre établi et contractuel d'intervention est nécessaire pour, au niveau local, rapprocher les différents intervenants et organiser la complémentarité des actions menées.

Pour notre part, nous considérons la constitution de ce cadre comme étant une condition indispensable à la réussite du dispositif. *C'est pourquoi nous plaçons pour la création de contrats locaux de sécurité.*

Nous considérons par ailleurs qu'au triptyque que nous avons développé, prévention, dissuasion, répression doivent s'ajouter d'autres modes

d'intervention, qui participent de la volonté de renforcer la sécurité et la tranquillité publique.

Ceux-ci répondent à un objectif majeur : *favoriser la prise en compte par tous du sens de l'intérêt général et développer l'esprit civique.*

Par définition liée à la notion de bien public et d'intérêt général, la sécurité de proximité doit en effet renvoyer à une série d'actions visant à assurer et développer le respect civique dans notre pays.

Cela ne nous semble pas périphérique mais, au contraire, absolument impératif compte tenu de l'explosion en nombre dans certaines villes et du fait, le plus massivement, des populations jeunes, de ce que l'on nomme les incivilités.

Ce type d'infractions et de comportements ne saurait bien évidemment faire l'objet d'un traitement exclusivement répressif. Nous touchons là un domaine, majeur dans la perception du sentiment d'insécurité, anxiogène dans la vie quotidienne des populations, qui appelle des réponses multiformes, principalement d'ordre éducatif et, partant, une mobilisation de tous les intervenants.

- **IV- Proposition n° 7 : la lutte contre l'insécurité, le sentiment d'insécurité et les incivilités, nécessitant une véritable coproduction, des contrats locaux de sécurité pourraient fournir le cadre partenarial et concret d'une action locale.**

Au début des années quatre-vingt, sous l'impulsion du gouvernement de Pierre Mauroy et grâce au travail constant de Gilbert Bonnemaïson, des dispositions réglementaires ont été prises afin de rapprocher l'ensemble des acteurs institutionnels, associatifs, citoyens et politiques et de les conduire à travailler ensemble dans une démarche de proximité.

Ainsi sont nés les Conseils communaux de prévention de la délinquance et les Conseils départementaux de prévention de la délinquance.

La doctrine politique qui sous-tendait ces actions pionnières se voulait une réponse politique, circonscrite et opérationnelle, aux dispositifs alors dominants du tout répressif.

Tout en englobant la nécessité évidente de la répression de la délinquance, le rapport de Gilbert Bonnemaïson mettait l'accent sur les nécessités toutes aussi efficaces des politiques de solidarité et de prévention.

Aujourd'hui, il est difficile d'établir une évaluation précise de l'activité de ces structures collégiales : le niveau actuel d'insécurité rencontré localement ne saurait constituer une indication de ce qu'il aurait pu être en l'absence de tels dispositifs.

Ceci étant, force est de constater que les CCPD et les CDPD fonctionnent très inégalement sur l'ensemble du territoire.

L'énergie militante, le plus souvent, qui sous-tendait initialement l'action des CCPD s'est diluée ; les acteurs institutionnels n'ont pas bénéficié d'une stratégie d'investissement claire, provenant de leur hiérarchie, les moyens de ces structures ont été notoirement insuffisants pour développer des actions propres et n'ont pas reçu, à la hauteur de l'enjeu, le soutien financier de l'Etat.

Résultats : près de quinze ans après, de nombreux CCPD sommeillent et d'autres sont au mieux des structures formelles de dialogue et de rencontre, sans pouvoir trouver leur place dans les stratégies de sécurité développées par les institutions et les collectivités locales.

L'Etat pour sa part, s'est aussi essayé en propre à une approche plus déconcentrée et plus partenariale des questions de lutte contre l'insécurité.

Ce fut en 1992 la mise en place de la départementalisation des services. L'objectif était de renforcer la cohérence et l'unité des services au niveau départemental. La réforme, victime d'une alternance politique passagère, fut abrogée en 1993.



En 1993, furent mis en place les Plans départementaux de sécurité (PDS) et les Plans locaux de sécurité (PLS).

Les objectifs assignés à ces procédures interministérielles et partenariales tiennent en l'élaboration de propositions répondant à quatre domaines prioritaires d'intervention :

- les violences urbaines,
- la toxicomanie,
- la petite et la moyenne délinquances,
- l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

Mis en place par la voie d'une circulaire ministérielle, ces PDS et PLS ont obtenu là encore des résultats inégaux, faute de cadre suffisamment explicite d'intervention et d'investissement des différents ministères concernés.

On le voit : pour l'essentiel, les expériences menées ces quinze dernières années, ont permis avant tout d'irriguer un début de culture du partenariat auprès des différents intervenants et d'affirmer la doctrine de la prévention dans l'ensemble des procès professionnels spécifiques.

Cela représente un acquis, loin d'être négligeable.

*Nous pensons aujourd'hui nécessaire de renouer fortement avec ce double mouvement à la fois de concertation locale et de rationalisation administrative des moyens et responsabilités.*

**C'est pourquoi nous plaçons pour une reprise forte de la départementalisation des services de police qui nous paraît constituer un gage de meilleure efficacité des services et une condition de la mise en œuvre de partenariats locaux.**

Compte tenu de la nécessité de mettre en place des politiques de

proximité, le département nous semble constituer l'échelon territorial le plus pertinent pour organiser au mieux l'allocation des moyens aux structures locales des services de police. Cela implique une déconcentration plus forte des moyens du ministère de l'Intérieur et une responsabilisation accrue du commandement à ce niveau.

Par ailleurs, nous estimons nécessaire une relance, avec le soutien de l'Etat, des Conseils communaux de prévention de la délinquance.

Il s'agit là d'instances d'élaboration de diagnostics et de réflexions locales absolument nécessaires. Elles constituent le lieu de rencontre utile à la mise en place d'actions de lutte contre l'insécurité.

Ceci étant, nous jugeons nécessaire d'aller plus loin par la mise en place d'un cadre partenarial et contractuel, engageant les parties, permettant la mise en commun de moyens pour mieux lutter contre l'insécurité : l'état du pays et les enseignements des expériences passées l'imposent.

**C'est le sens de la proposition d'établissement par la loi de Contrat locaux de sécurité, telle qu'annoncée par Monsieur le Premier ministre lors de son discours de politique générale.**

En effet, des relations structurées doivent associer les usagers et les services publics dans le but d'effectuer une démarche commune et d'apporter une réponse collective afin d'améliorer la lutte contre la délinquance.

Il s'agit dorénavant, selon nous, de dépasser le cadre de l'information mutuelle entre partenaires pour véritablement mettre en place des politiques de coproduction de sécurité.

Localement, la définition d'objectifs communs à l'ensemble des partenaires impliqués, la validation concertée des actions projetées et la

complémentarité à la fois des actions entreprises et des moyens mis en œuvre, dans le respect des compétences de chacun, doivent permettre une plus grande efficacité dans la lutte contre l'insécurité, le sentiment d'insécurité et le traitement des incivilités.

Nous proposons que ce partenariat soit instauré, sous l'égide du maire, du préfet, du commissaire de police de la circonscription ou du responsable local de la gendarmerie et du procureur de la République.

Il devrait regrouper l'ensemble des représentants des services de l'Etat : police, gendarmerie, justice, éducation nationale, santé, les élus locaux, les associations locales concernées et les acteurs économiques également concernés.

Il serait établi au plus près des réalités du terrain, soit au niveau des villes, soit au niveau des agglomérations.

Les Contrats locaux de sécurité (CLS), appuyés sur des structures ramassées de pilotage, auraient pour missions :

- d'établir un diagnostic de la sécurité sur le territoire concerné ;
- de définir les objectifs clairs explicités, mesurables et partagés par l'ensemble des parties ;
- d'établir un suivi régulier de leur réalisation et d'en apprécier les résultats par des indicateurs qui accompagneront obligatoirement les objectifs.

Le contrat souscrit engagera les parties, avec une obligation de moyens et notamment ceux de l'Etat.

Nous préconisons par ailleurs que la création de postes d'agents de prévention, de sécurisation et de médiation soit subordonnée à la signature d'un Contrat local de sécurité et rendu possible par la création d'un Groupement d'Employeurs de Prévention Urbaine.

- **IV- Proposition n° 8 : les moyens de la Justice devront être augmentés pour garantir une meilleure efficacité de la chaîne pénale et renforcer la crédibilité des actions de sécurité.**

La garantie de la sécurité de chaque citoyen demande bien évidemment un respect plein et entier de la loi. Ce principe élémentaire, constitutif d'un état de droit et de la bonne marche de la démocratie, ne va pourtant pas de soi.

**C'est pourquoi, nous voulons affirmer et poser comme postulat devant guider toute action en ce domaine qu'à chaque acte délictueux, et dès le premier acte commis, une mesure ou une peine doit être prononcée.**

Nous assistons en effet, particulièrement dans certaines villes de banlieues et plus encore auprès de la jeune génération, à une perte souvent manifeste des repères sociaux et civiques les plus élémentaires.

Parfois, la loi n'est pas respectée parce qu'elle n'est pas connue ; parfois, la loi est bafouée parce qu'elle est jugée illégitime ; parfois, la loi est bafouée parce que le sentiment d'impunité se développe.

Et par exemple : la banalisation des armes, y compris des armes à feu, tend à devenir un mode d'affirmation et de socialisation chez les plus jeunes. C'est pourquoi, nous avons décidé pour notre part, de déposer une proposition de loi afin que la législation en ce domaine soit plus claire et plus stricte.

La permanence de la crise économique et sociale, la conjugaison de différentes formes d'exclusion sociale au sein d'une même famille, la concentration de ces mêmes phénomènes d'exclusion dans certains quartiers, la crise du modèle français d'intégration, conduisent aux développements de modèles sociaux et d'économies parallèles, qui

rendent abstraite, lointaine et - nous l'avons dit - illégitime la loi commune.

S'ajoute à cela un repli, faute de moyens, du service public au premier rang desquels le service public de la Justice.

Le recul de la loi et l'existence, sur le territoire national, de ce que l'on nomme désormais banalement "*des zones de non-droit*" ne saurait en aucune manière être acceptés. Ses effets en sont désastreux, tout particulièrement auprès de la jeune génération, qui peut alors s'enfoncer durablement dans des comportements déviants et dans la délinquance. Sans laxisme aucun, et respectueux de la juste part qui revient aux procédures éducatives et judiciaires, le service public dans son ensemble et celui de la Justice en particulier doivent impérativement se hisser à la hauteur des enjeux que posent ces phénomènes de désocialisation et de déviances.

**Le rappel à la loi doit être constant, le rapport à la loi et à la Justice rétabli là où il est défaillant.**

Actuellement, pour pallier cet état de fait et favoriser une application plus constante de la loi, de nombreuses expériences sont menées.

**Il s'agit notamment de la création des Maisons de la Justice et du Droit, de la mise en place de Groupe Locaux de Traitement de la Délinquance.**

Ces initiatives nous semblent aller dans le bon sens. Elles participent de la nécessité de rapprocher les services de la Justice du plaignant et du justiciable. Elles répondent à l'impératif de proximité. Elles permettent de réintroduire le Droit dans la cité.

Nous pensons qu'elles devraient être étendues à l'ensemble des quartiers jugés prioritaires, dans lesquels l'absence patente des services de la Justice concoure au développement du sentiment d'impunité.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques majeures de l'insécurité actuelle que connaît, dans certaines zones urbaines, notre pays, réside dans la part de plus en plus importante des mineurs impliqués dans la petite et moyenne délinquance.

Nous assistons aujourd'hui à une crise réelle et sérieuse de désocialisation d'une partie de plus en plus importante de la jeunesse et, parmi cette jeunesse, une désocialisation plus forte encore des plus jeunes.

A ce titre, il ressort de nos consultations, la nécessité de favoriser la construction d'internats scolaires, qui peuvent permettre à des jeunes rencontrant de nombreuses difficultés - sociales, psychologiques, scolaires - de bénéficier d'un encadrement éducatif renforcé, pouvant les aider à construire leur personnalité, hors d'un contexte défaillant.

Nous préconisons que des concertations soient menées entre les services de l'Education nationale et les collectivités territoriales pour explorer cette voie.

Face à cette donnée nouvelle, la Protection Judiciaire de la Jeunesse et l'ensemble des éducateurs - enseignants, animateurs, travailleurs sociaux semblent pour une part débordés, tant il est vrai que les enfants et les jeunes se construisent aujourd'hui, sous l'effet conjugué de la crise économique et sociale et des conséquences de cette crise sur les comportements parentaux, des référents hors de la légalité républicaine.

Pour notre part, nous considérons qu'il est de la responsabilité collective de l'ensemble de la société de faire en sorte que les primo-délinquants ne sombrent pas définitivement dans la délinquance. Il s'agit là d'un enjeu majeur de société.

Pour ce faire, une mobilisation forte doit être mise en oeuvre et des mesures simples doivent être prises.

Nous l'avons mentionné, en avertissement au présent rapport, il ne nous appartient pas d'élaborer un référentiel des métiers ayant trait à la Justice et pouvant bénéficier du soutien du plan gouvernemental *"Nouveaux services, nouveaux emplois"*.

Nous savons néanmoins que Monsieur Charvet, expert désigné dans le cadre du plan "emploi-jeunes" pour le secteur de la justice établit des propositions visant à renforcer les moyens humains des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse par la mise en place de médiateurs familiaux notamment et d'adjoints auprès des éducateurs de la PJJ.

Ces propositions sont pleinement justifiées, tant il est vrai que les moyens de la PJJ doivent être considérablement augmentés et le suivi judiciaire des mineurs renforcé.

Il est en effet impératif que la détection de l'enfance en danger et des premiers signes de comportements déviants soit le plus rapidement réalisée et que les suites soient données, dans le temps le plus adapté possible et avec tout le suivi nécessaire.

L'on peut constater aujourd'hui que les travaux d'intérêt général, les mesures de probation et les mesures de réparation pré ou post sentencielles sont peu ou mal appliqués.

Il y a là une carence grave, qu'il s'agit de corriger sous peine de rendre illisible, incohérente et inefficace, sur le plan éducatif, la lecture que peut en faire l'enfant ou le jeune concerné.

Concernant les jeunes multi-récidivistes, évoluant dans un environnement fortement défavorable (insertion dans "une bande", absence totale d'environnement familial et démission totale de toute autorité parentale) **des mesures d'éloignement doivent pouvoir être prononcées et donc des structures adaptées mises en place ou renforcées.**

Ces mesures, évoluant dans le domaine judiciaire, devront être complétées par des dispositions plus spécifiques.

- **IV- Proposition n° 9 : devant la nécessité de raffermir le pacte républicain, l'école pourrait être le lieu privilégié d'apprentissage et de communication de la loi.**

Relativement à la protection des mineurs et à la détection des comportements déviants, les établissements scolaires constituent bien évidemment le lieu par excellence d'observation et d'intervention.

Les expériences actuellement menées, qui conduisent à développer, sans plus aucun a priori idéologique et partant du seul souci de favoriser l'épanouissement des enfants et des jeunes, des partenariats entre la communauté enseignante, la police et les représentants de la Justice, pourraient être généralisées.

Leurs résultats sont des plus intéressants et participent du rappel à la loi, qui est une des dimensions de l'enseignement et de l'éducation.

Elles participent, pour l'enfant, à une meilleure entente d'une voix adulte globale et cohérente et à une appréhension mieux comprise des règles collectives et institutionnelles.

Nous nous félicitons par ailleurs des récentes déclarations de Monsieur le ministre de l'Education nationale et de Madame la ministre déléguée à l'Enseignement scolaire, annonçant le renforcement prochain de la médecine scolaire.

Il y avait là urgence, tant il est vrai la médecine scolaire et les services sociaux faisaient et font encore figure de maillons sinistrés du dispositif de protection de l'enfance.

En définitive, la tendance qu'il s'agit d'inverser, aujourd'hui, compte tenu du contexte qui est celui notamment des quartiers et cités est cette propension des institutions à fonctionner comme si les normes et notamment la loi étaient connues de tous.



Hier, ce postulat pouvait fonctionner relativement aux lois et aux normes ayant trait à la vie quotidienne : les structures familiales étaient pérennes, l'insertion économique et sociale rapide, constante et durable, et les mécanismes d'encadrement collectif forts et efficaces.

Aujourd'hui, tel n'est plus le cas : sous l'effet conjugué de la crise économique et sociale et des phénomènes d'exclusion de masse, sous l'effet des déstructurations des noyaux de vie familiale, sous l'effet aussi de la perte des repères collectifs, les modes d'appartenance à la communauté nationale se multiplient et se fractionnent et l'insertion de chacun dans la société ne bénéficie plus a priori d'un présupposé structurant de la personnalité et vecteur des comportements sociaux.

**Dans ce cadre, l'on peut véritablement dire qu'à l'adage qui veut que "nul ne soit censé ignorer la loi", la réalité répond que la loi ne va pas de soi.**

Nous ne souhaitons pas ici tenter d'analyser les causes multiples de la crise de légitimité des institutions et des normes sociales. Le sujet est par trop vaste. Simplement constater que cet état de faits appelle des réponses circonstanciées.

Là encore, nous voulons affirmer qu'il appartient aux institutions mais également à chaque citoyen, dans les situations de la vie quotidienne, d'établir autant que faire se peut, un rappel constant à la loi.

**Les intentions qui sont celles du gouvernement de réintroduire fortement l'éducation civique à l'école, nous semblent aller dans le bon sens, au sens propre du terme, et participer d'une société et d'un Etat de droit qui naturellement s'enseignent et se donnent à comprendre.**

Nous pensons pour notre part que cette démarche doit être prolongée, notamment en favorisant l'apprentissage concret par les plus jeunes de l'investissement collectif.

Il apparaît que ce type de démarche doit être étendu à d'autres catégories de population, au-delà des jeunes scolarisés.

De nombreuses expériences locales sont déjà menées en ce sens, en direction des parents, sur l'exercice de l'autorité parentale par exemple. Des lieux ressources sont mis en place, pour informer et faire comprendre les droits et les devoirs de chacun.

Toutes ces initiatives devraient pouvoir bénéficier du soutien de l'Etat.

**Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance pourraient être les lieux appropriés de définition et d'application d'outils d'informations et de communication, relatifs à la connaissance de la loi, des droits et des devoirs de chacun.**

Nous pensons par ailleurs que des campagnes nationales d'information, utilisant les médias audiovisuels, pourraient fortement relayer ce type d'initiatives locales et les enseignements dispensés dans les établissements scolaires.

Chez les plus jeunes, elles viendraient, compte tenu de la force et de l'impact de la télévision, renforcer les actions conduites dans le cadre de sa vie quotidienne.

Ainsi, nous préconisons la réalisation, dans les écoles, et par les enfants eux-mêmes, de supports d'information ayant pour thème la connaissance et le respect de la loi, qui pourraient constituer la matrice des campagnes nationales d'information et de sensibilisation.

Informers les jeunes, en partant d'eux-mêmes, pour mieux les convaincre en utilisant les médias qui leur sont les plus familiers, nous semble constituer une démarche pédagogique et par là même vraisemblablement plus efficace.

Au final, il s'agit de permettre à l'école d'intégrer le social et aussi le

rappel à la loi dans ces structures et ces enseignements et au social et au pénal d'adopter le plus souvent une démarche pédagogique d'information et d'animation. Cette orientation constitue une des clefs d'affermissement, dans notre pays, de l'esprit civique et de la force de la loi.

**IV- Proposition n° 10 : toute politique de sécurité réclamant une véritable transparence, l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques pourrait développer une mission d'évaluation des politiques locales de sécurité.**

Enjeu de société majeur, la lutte contre l'insécurité implique des choix politiques volontaires et constants.

Nous l'avons dit, la publication annuelle des statistiques de la délinquance et le vote de la loi de finances ne sauraient constituer à eux seuls les deux rendez-vous que le service public et le gouvernement proposent à la Représentation nationale et à l'opinion publique.

Nous avons essayé, dans ce document, de plaider pour une autre approche des problèmes ayant trait à l'insécurité. A la fois plus globale - l'insécurité réelle, l'insécurité ressentie et les incivilités et plus partenariale dans leur traitement.

Nous avons pour ce faire établi un principe - celui de la proximité - pour la mise en oeuvre de politiques les plus adaptées. Nous avons établi une nécessité : l'adaptation du service public et une modalité : la mise en place de contrats locaux de sécurité.

Ces orientations et réformes, si elles étaient engagées, nous semblent constituer une avancée majeure dans l'approche même de la sécurité du citoyen.

Partant, elles débouchent sur une implication plus forte des élus de la Nation qui doivent, conformément au mandat qu'ils ont reçu du peuple, pouvoir dans de bonnes conditions évaluer et au besoin réorienter une politique, qui constitue le socle sur lequel repose notre République.

C'est pourquoi nous préconisons que l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques se saisisse d'une mission d'évaluation des politiques menées en ce domaine.

Cette intervention, annuelle, circonstanciée et renvoyant à l'ensemble des dispositifs, procédures et moyens mis en oeuvre, dans le domaine de la sécurité, participera ainsi au renforcement de l'intervention publique dans la lutte contre l'insécurité et contribuera - nous n'en doutons pas - à éclairer les choix qui ne manqueront pas de se poser, à la majorité parlementaire et au pays tout entier.

L'enjeu, nous l'avons dit, est d'importance. La volonté et l'intervention doivent être à la hauteur de cet enjeu.

\* \* \* \* \*

**F**ixer un cap et des orientations, traduire en termes plus précis ou pour le moins étayer ces orientations afin qu'elles soient déclinées en objectifs concrets de la politique du gouvernement : là réside l'ambition première du travail que nous avons réalisé et qui nous a été confié par Monsieur le Premier ministre, Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et Monsieur le ministre de l'Intérieur.

Très honorés de cette mission, notre choix a en effet consisté avant tout à essayer d'apporter notre contribution à la mise en œuvre des engagements du gouvernement, tels qu'annoncés par Monsieur le Premier ministre lors de son discours de politique générale.

Ainsi, notre choix dicte aussi notre méthode : avant tout écouter, dialoguer, aller au plus près des réalités pour mieux comprendre et agir ensemble.

Nous avons mis à profit les quelques semaines qui nous ont été allouées pour l'exercice de notre mission, pour rencontrer le plus grand nombre d'acteurs concernés par la lutte contre l'insécurité. Les élus tout d'abord, au premier rang desquels les maires, qui chaque jour, sont confrontés à la réalité de l'insécurité et vers lesquels les citoyens se tournent avant toute autre institution. «Les acteurs de terrain» aussi, ceux que l'on nomme ainsi,

c'est-à-dire les représentants associatifs, les parents d'élèves, les acteurs économiques, en fait ces mille et une énergies, qui font la citoyenneté vivante et le maillage civique du pays. Les professionnels enfin, représentant les services publics et de la mobilisation desquels dépend la réussite des réformes que nous préconisons de mettre en œuvre.

Volontairement, certains aspects n'ont pas été traités dans ces pages : la relance des dispositifs de lutte contre la toxicomanie, l'adaptation des politiques sociales, les graves dérives de la politique du logement, etc, c'est-à-dire l'ensemble des problématiques connexes à notre sujet et qui conditionnent la réussite d'une politique de sécurité. Nous nous bornerons à une seule affirmation : la forte transversalité qui doit prévaloir dans l'animation de ces politiques, et dont il appartient au gouvernement d'en définir l'instrument, est une des clefs de la réussite.

Jean-Pierre Chevènement a assigné un objectif majeur au travail dont il nous a chargé : établir des préconisations visant *«à faire reculer de façon décisive la délinquance dans nos quartiers»*.

C'est ce que nous avons tenté de faire.

Ainsi les propositions qui sont les nôtres ne veulent pas introduire une quelconque révolution doctrinale, relativement au traitement de l'insécurité dans notre pays. Dans la continuité des travaux que nous avons animés antérieurement et qui ont constitué nos engagements de campagne, les préconisations que nous avons établies se veulent avant tout pratiques et opérationnelles.

Elles s'organisent autour de quatre nécessités.

***La première est celle de la proximité.***

Aujourd'hui, nous le savons : une politique qui ne chercherait pas à se faire au plus près, ne pourrait pas être des plus justes. C'est pourquoi nous souhaitons la départementalisation des services de police et l'établissement de contrats locaux de sécurité.

***La deuxième nécessité a trait à l'adaptation du service public.***

Plus proche et plus attentif, l'organisation du service public doit être animée par le souci constant de répondre à la demande des citoyens et usagers. Dans le domaine de la sécurité, l'adaptation signifie une autre répartition des effectifs de police et une plus grande efficacité dans le traitement de la délinquance de voie publique.

***Il est une troisième nécessité, qui concerne l'emploi.***

Nous espérons l'avoir montré : le plan «Nouveaux services, nouveaux emplois» constitue un formidable instrument pour faire diminuer dans notre pays le sentiment d'insécurité. Et au-delà : un instrument précieux pour rétablir le lien social dans nos quartiers, c'est-à-dire favoriser l'écoute, le dialogue, le service. Nous faisons le pari que dans cinq ans, ces emplois seront toujours là. Les conditions sont réunies de leur pérennisation à échéance du soutien de l'Etat. Ces nouveaux métiers inventeront, au fur et à mesure de leur mise en place, une autre manière de faire la ville.

***A travers ces nécessités, s'en dégage une quatrième, qui les imprègne toutes : celle d'une citoyenneté, non seulement active et renouvelée mais continue sur***

***tout le territoire national.***

L'enjeu, selon nous est là, d'une place permise à chacun dans la société et du respect par tous des règles communes. Ce que l'on nomme la loi et qui ne va pas sans le développement de l'esprit civique des particuliers.

Nous ne voulons pas d'une société fractionnée, d'une société à deux vitesses, d'une société à l'américaine en somme, où le marché viendrait protéger, y compris au regard de la sécurité quotidienne, les plus forts et où le service public n'assurerait pas une protection aux plus faibles.

L'insécurité est un danger pour la démocratie. Elle est aussi le symptôme de l'état d'un pays.

Nous avons, dans l'exercice de notre mission, cherché à éclairer les choix offerts au Gouvernement pour qu'en France et partout en France, chacun puisse vivre en sûreté et en paix.

\* \* \* \* \*



**Nous voulons ici remercier tout  
particulièrement**

**Monsieur Michel Tanière  
contrôleur général de la Police Nationale**

**et Monsieur Gilles Nicolas  
commissaire divisionnaire  
chargé de mission auprès de nous**

**qui ont guidé notre réflexion  
de leurs conseils avisés  
et grâce à leur connaissance  
subtile des rouages  
du ministère de l'Intérieur**