

Rapport au ministre de l'Intérieur



Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien

GRUPE DE RÉFLEXION SUR LA SÉCURITÉ AU QUOTIDIEN
PRÉSIDÉ PAR MICHEL GAUDIN

ALAIN BAUER, RAPPORTEUR

Sommaire

Lettre de mission	9
Avant-propos	9
Composition du groupe de réflexion	11
Introduction	13
Partie 1	
Les origines du concept de police de proximité	15
En France, l'histoire complexe des forces de police	18
Les origines de la police et de la gendarmerie nationales	18
Du Rapport Peyrefitte à la modernisation voulue par Pierre Joxe et à la loi d'orientation et de programmation proposée par Charles Pasqua en 1995	25
Aux origines anglo-saxonnes de la « police communautaire »	27
Le concept	27
Quelques exemples étrangers	28
La naissance du concept français de police de proximité	39
La consécration législative de la sécurité quotidienne dans la LOPS de 1995 ...	39
Une déclinaison : la police de proximité et la coproduction de la sécurité	41
La mise en œuvre concomitante d'une stratégie de lutte contre la petite et moyenne délinquance	43
Partie 2	
L'apparition d'une autre conception de la proximité : de la confusion des missions à la précipitation dans la généralisation de l'implantation du dispositif	49
Un modèle conçu pour refondre radicalement l'organisation de la sécurité publique	52
Des objectifs et des modes d'intervention ambitieux	52
Un calendrier très serré	53
De la polyvalence à la confusion des missions	55
Une déconcentration très poussée fondée sur la polyvalence individuelle du policier de proximité	55
L'attraction trop exclusive des unités de proximité vers des missions partenariales aux contours souvent confus	56
Polyvalence et impasse judiciaire	57
La précipitation dans la généralisation du dispositif	58
Une adhésion très inégale à un changement majeur de culture professionnelle .	58
Un contexte d'évolution des ressources humaines peu favorable à une réforme généralisée	60
La dilution des moyens dans une sectorisation trop rigide et une multiplication excessive des implantations immobilières	63

Partie 3

Le rééquilibrage nécessaire des missions et le développement de nouvelles approches de sécurité au quotidien

Le poids de l'évolution structurelle des menaces de la sécurité intérieure.....	71
L'enracinement et le durcissement de l'économie souterraine	71
Le renforcement des services de renseignement pour la prévention antiterroriste	73
L'augmentation des violences aux personnes	74
Une évolution défavorable de la violence qui nécessite de nouvelles réponses	75
Une forte augmentation des crimes et délits constatés.....	76
Une activité judiciaire en net décrochage.....	77
Un climat d'insécurité plus prégnant.....	79
Un rééquilibrage des missions subordonné à l'impératif de performance du service public policier	80
Des missions repensées	81
Le sursaut de l'activité de police judiciaire	85
La transparence irréversible des statistiques publiques et l'essor des statistiques opérationnelles.....	86
Une expérience territoriale singulière de proximité : le cas de Paris.....	88
La réorganisation managériale réussie d'un maillage de proximité ancien	89
Une affectation territorialisée des effectifs de voie publique limitée à une partie d'entre eux.....	90
Le maintien d'unités d'intervention et de soutien en nombre suffisant pour épauler les patrouilles présentes sur la voie publique.....	90
L'attention accordée à l'investigation judiciaire : la création des SARIJ	91
La clarté dans les missions assignées.....	92
Des ajustements pragmatiques guidés par le retour d'expérience.....	92
Une approche de proximité sur les problèmes et les territoires de la réalité quotidienne.....	92
Le prisme de la proximité dans la conception de la politique de sécurité intérieure	93
La prise en compte des territoires dans l'organisation territoriale des services de sécurité intérieure	94
Le renforcement de l'accueil et de l'assistance aux victimes et aux requérants	96
Le traumatisme de l'infraction	96
L'adaptation du service public policier	97
Le décloisonnement professionnel des policiers et des gendarmes.....	98
La perception du public.....	99
L'enrichissement du travail partenarial dans le cadre de la prévention de la délinquance.....	99

Partie 4

Pistes de travail préparatoires à une nouvelle loi d'orientation et de programmation 103

Rationaliser l'organisation géographique des services déconcentrés de sécurité intérieure : vers des circonscriptions d'agglomération **107**

 Poursuivre le redéploiement police-gendarmerie **108**

 Vers une police territoriale d'agglomération **108**

Améliorer la professionnalisation dans l'exercice des différentes missions de police d'agglomération **109**

 Les missions de la police d'agglomération **110**

 La consolidation des filières de professionnalisation aux différentes missions de police **111**

 La prise en charge de l'assistance pénitentiaire et pénale..... **111**

 La prise en charge des missions de surveillance et d'éloignement des personnes en situation irrégulière **112**

Optimiser l'emploi des ressources humaines disponibles en sécurité publique **113**

 Garantir la répartition des effectifs de sécurité publique sur la base de critères objectifs et transparents **113**

 Fidéliser les policiers en fin de carrière..... **114**

 Investir dans les nouvelles technologies pour optimiser l'emploi des ressources humaines dans l'espace et dans le temps **114**

 Engager la police nationale sur des objectifs de qualité de service rendus publics **118**

 Poursuivre la dévolution progressive des tâches administratives, techniques et scientifiques à des personnels de soutien **118**

 Renforcer la complémentarité entre police nationale et polices municipales **120**

 Développer les relations et le contrôle de la sécurité privée..... **121**

Améliorer la performance de l'activité de police judiciaire **122**

 Renforcer l'unité de la chaîne pénale pour agir plus efficacement au quotidien **123**

 Simplifier le formalisme procédural et créer au sein des services de police une administration de la procédure pénale..... **124**

 Garantir le bon usage des fichiers de police et automatiser leur mise à jour **126**

Mieux accueillir et mieux comprendre le public **127**

 Vers un véritable management des missions d'accueil du public **128**

 Cyberproximité et régulation des flux d'accueil pour mieux accueillir **129**

 Formation et intelligence des situations **130**

 Développer le service volontaire citoyen de la police nationale..... **130**

Participer activement aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et aux contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération **131**

Partie 5	
Synthèse des propositions	133

ANNEXES	139
----------------------	------------

Annexe 1	
Les villes d'expérimentation	141

Annexe 2	
La circulaire du 24 octobre 2002	143

Annexe 3	
Les effectifs départementaux de fonctionnement annuel (EDFA)	147

Annexe 4	
La cartographie de la délinquance (comparaison des évolutions 1997-2002 et 2002-2007)	149

Annexe 5	
Les tableaux de synthèse sur l'évolution de la délinquance	151



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE DIRECTEUR DU CABINET
CAB JMB/PM/SC n° 228

Paris, le 01 DEC. 2006

NOTE

à

Monsieur Michel GAUDIN

Directeur Général de la Police Nationale

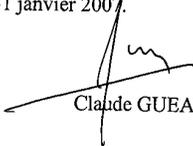
OBJET : Sécurité quotidienne

Depuis une vingtaine d'années le concept de proximité est au cœur des préoccupations des acteurs publics de la sécurité. Aujourd'hui, le net recul de la délinquance enregistré depuis 2002 atteste de l'efficacité du dispositif mis en place et permet d'envisager les évolutions à venir de la sécurité de proximité.

Afin de disposer d'un bilan complet des différentes politiques développées depuis 1995, je vous confie le soin d'animer un groupe d'étude sur ce sujet. A partir d'une analyse précise des résultats obtenus, vous formulerez des propositions en vous attachant plus précisément à l'équilibre des actions d'investigation et d'ilotage au sein de la police et de la gendarmerie nationales, aux conditions de recueil local du renseignement et de la lutte contre la criminalité organisée.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez utilement vous rapprocher de messieurs Alain BAUER, président de l'Observatoire National de la Délinquance, Joaquin MASANET et Jean Luc GARNIER, membres du Conseil Economique et Social.

Vous me transmettez votre rapport le 31 janvier 2007.


Claude GUEANT

Avant-propos

La réforme de la police de proximité mise en place en 1999, son développement et sa réorientation, en 2002, lorsque Nicolas Sarkozy a pris la responsabilité du ministère de l'Intérieur, ont suscité de multiples prises de position et autant de polémiques.

En effet, ce qui a été dit ou écrit a souvent relevé du parti pris idéologique, dogmatique ou politique. Il n'y a jamais vraiment eu d'état des lieux sur les raisons de l'échec objectif de cette réforme. De nombreux rapports rédigés par les inspections générales ont bien mis en exergue les difficultés inhérentes à cette nouvelle organisation policière. Mais jamais, dans le cadre d'une réflexion globale, on ne s'est attaché à réaliser un travail introspectif et prospectif.

La stratégie élaborée en 1999, au demeurant créée par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, dite « loi Pasqua », fut souvent déformée et malheureusement mise en place dans une logique préventive exclusive de toute autre. Le concept même de police de proximité n'est pas en cause. Il répond d'ailleurs à l'une des missions principales d'une police républicaine au service des citoyens. Faire en sorte que la police soit proche des habitants, à l'écoute des victimes, attentive aux préoccupations des élus, et puisse répondre aux attentes de la population doit être un objectif inscrit dans le marbre de la doctrine d'intervention des forces de l'ordre. Mais cet objectif ne doit pas être poursuivi au détriment d'autres actions tout aussi importantes comme la prévention contre le terrorisme, la recherche des auteurs d'infractions ou, plus généralement, la lutte contre la criminalité.

Là où les Anglo-Saxons avaient pourtant mis des années à peaufiner leur stratégie, en France l'affaire fut réglée en quelques mois, contre tout bon sens et parfois contre l'avis même des acteurs de terrain. On ne s'était notamment pas interrogé sur la transposabilité de la « police communautaire » – autre nom de la police de proximité – dans notre pays qui ne reconnaît justement et heureusement pas les communautés. On n'avait pas non plus réfléchi à la logique de ce type de démarche qui implique une forte participation du public à l'action policière. Or, en France, les mentalités n'étaient pas prêtes à cette révolution culturelle.

Par ailleurs, une telle réforme ne pouvait pas être efficace sans les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Or, dans une période où les effectifs policiers étaient en diminution, et alors même que la criminalité avait tendance à se durcir, la généralisation d'un dispositif a été préférée à une adaptation plus progressive qui aurait été, certes, moins visible médiatiquement mais, au bout du compte, sûrement plus opérante.

Lorsque, en 2007, ce groupe de réflexion fut mis en place sous la présidence de Michel Gaudin, alors directeur général de la police nationale, par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, il s'agissait avant tout de faire une analyse rétrospective des stratégies policières de proximité mises en œuvre depuis 1999. Car, à côté de la police de proximité, la tendance a souvent été d'oublier de

nombreuses autres évolutions majeures du mode d'action policier qui, sans avoir eu la couverture médiatique de la « PolProx », n'en ont pas moins été essentielles dans l'amélioration de l'efficacité policière.

Puis, au cours de ses travaux, le groupe de réflexion a voulu dépasser le seul stade du constat pour aller au-devant des nouveaux enjeux que devraient surmonter les forces de l'ordre. Pour ce faire, et après cinq années où de nombreuses réformes avaient déjà été lancées, un travail prospectif a été réalisé en vue de proposer de nouvelles pistes d'évolution. Fort de 49 propositions, ce rapport, remis au ministre de l'Intérieur en mars 2007, se veut une contribution au débat public sur la police au quotidien. Il s'inscrit dans la préparation de la future loi d'orientation et de programmation de la performance pour la sécurité intérieure qui doit permettre aux forces de l'ordre de relever les défis de demain dans un environnement en pleine mutation.

L'INHES est heureux de publier cet important document dans la fidélité à son rôle d'éclaireur du débat public.

Pierre Monzani
Directeur de l'INHES

Composition du groupe de réflexion

Michel GAUDIN, préfet, directeur général de la police nationale (2002/2007),
président

Alain BAUER, criminologue, président du conseil d'orientation de l'ond,
rapporteur

Joaquin MASANET, syndicaliste, membre du Conseil économique et social⁽¹⁾

Jean Luc GARNIER, syndicaliste, membre du Conseil économique et social

Philippe LAUREAU, directeur central de la sécurité publique

Pierre MONZANI, directeur de l'INHES

Renaud VEDEL, directeur adjoint du cabinet du DGPN

Christophe SOULLEZ, chef du département OND à l'INHES

(1) Joaquin Masanet a quitté le groupe au cours de la mission.

Introduction

Par lettre de mission en date du 1^{er} décembre 2006, le directeur de cabinet du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a confié au groupe que j'ai eu l'honneur et le plaisir de présider une réflexion sur la sécurité quotidienne :

« Depuis une vingtaine d'années le concept de proximité est au cœur des préoccupations des acteurs publics de la sécurité. Aujourd'hui, le net recul de la délinquance enregistré depuis 2002 atteste de l'efficacité du dispositif mis en place et permet d'envisager les évolutions à venir de la sécurité de proximité.

« Afin de disposer d'un bilan complet des différentes politiques développées depuis 1995, je vous confie le soin d'animer un groupe d'étude sur ce sujet. À partir d'une analyse précise des résultats obtenus, vous formulerez des propositions en vous attachant plus précisément à l'équilibre des actions d'investigation et d'ilotage au sein de la police et de la gendarmerie nationales, aux conditions de recueil local du renseignement et de la lutte contre la criminalité organisée. »

Composée de MM. Alain BAUER, criminologue, président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance (OND), qui a bien voulu assurer la mission de rapporteur, Jean Luc GARNIER, syndicaliste, membre du Conseil économique et social, Joaquin MASANET, syndicaliste, membre du Conseil économique et social, Philippe LAUREAU, directeur central de la sécurité publique, Pierre MONZANI, directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), Renaud VEDEL, directeur adjoint du cabinet du DGPN et Christophe SOULLEZ, chef du département OND à l'INHES, la mission a travaillé afin de parvenir à l'élaboration de ce document, remis au ministre d'État le 21 mars 2007.

Michel GAUDIN

*Préfet, directeur général de la police nationale
Président du groupe de travail*

Partie 1

Les origines du concept de police de proximité

En France, le développement de la police est complexe. Il suit de très près la construction et la consolidation de l'État national et la prise en compte graduelle des libertés individuelles et collectives que celui-ci entend progressivement garantir.

Au gré des bouleversements politiques, le pouvoir royal, conscient de l'intérêt qu'il peut tirer d'une police efficace, et de la protection dont il bénéficie ainsi contre complots et révoltes, inscrit l'évolution du système policier dans une logique de maintien de l'ordre et de renseignement.

La police est également née de l'urbanisation, et de la nécessité pour le pouvoir d'assurer le bon ordre dans les villes. L'organisation des forces de sécurité, et particulièrement l'une de ses principales caractéristiques, la dualité entre police et gendarmerie, repose ainsi, dès leur création, sur une logique territoriale et donc de proximité.

Il faut attendre la Révolution française de 1789 pour voir apparaître deux mouvements historiques essentiels : d'une part, la multiplication continue des formations de police, civiles ou militaires ; d'autre part, la lente et chaotique unification organique des forces, civiles d'un côté, militaires de l'autre, qui n'exclut nullement la spécialisation fonctionnelle des éléments les composant.

L'unification des forces civiles de police s'est faite, pour commencer, par l'étatisation progressive de certaines polices municipales, puis par l'étatisation forcée et brutale de l'ensemble de ces polices par le régime de la collaboration, plus tard enfin avec la création de la police nationale voulue après la Libération.

De son côté, la gendarmerie nationale a procédé à la réunification de ses différentes composantes et à l'adaptation de son organisation à l'évolution de l'environnement militaire, administratif et judiciaire.

Ces deux forces coexistent aujourd'hui avec les polices municipales, l'administration pénitentiaire et l'administration des douanes.

L'histoire de la police est marquée par de profondes réformes voulues pour faire face à une augmentation importante de la criminalité enregistrée, à l'apparition des violences urbaines et au développement des progrès technologiques et scientifiques. Les réformes de 1982, puis la loi de modernisation de 1985 et les deux lois d'orientation et de programmation de 1995 et de 2002 ont contribué à inscrire la police nationale dans un vaste mouvement de rénovation, sans pour autant que la nature profonde de celle-ci comme police d'État ait été remise en cause.

En France, la police est au cœur du pouvoir régalien et unitaire du pays. L'importation brute du concept de « police communautaire » à partir de pratiques majoritairement anglo-saxonnes relevait donc d'un prévisible échec, culturel et sans doute technique. La France n'est pas une addition de communautés avec, pour chacune d'elles, des interlocuteurs officiels. Aux États-Unis, la police peut s'adresser à la communauté afro-américaine. Il en est de même au Canada ou en Grande-Bretagne. Ce n'est pas la logique du système français.

Par ailleurs, comment imaginer plaquer un concept qui repose sur un système policier éclaté et, surtout, d'essence municipale, au sein duquel l'État n'intervient qu'en complément et que pour les affaires relevant d'une criminalité transnationale ou internationale ?

Mais les nécessités d'adaptation de la doctrine existent. Ainsi dès 1995, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) remet au goût du jour la notion de proximité en prévoyant le retour à un flottage plus intense, déjà engagé en 1994, et l'utilisation de nouveaux moyens d'intervention. De même, la notion de coproduction de sécurité apparaît en désignant l'ensemble des partenaires de l'État (maires, polices municipales, entreprises de sécurité privée, bailleurs sociaux) comme des acteurs essentiels du dispositif de sécurité publique. Une nouvelle politique de sécurité de proximité est donc définie et progressivement mise en œuvre avec, dans le même temps, le développement d'une stratégie judiciaire de lutte contre la petite et moyenne délinquance.

En France, l'histoire complexe des forces de police

Les origines de la police et de la gendarmerie nationales

Une police royale

À la chute de l'Empire romain, les édiles chargés de la police disparaissent. Le pouvoir s'atomise et s'exerce par une multitude de seigneurs féodaux, maîtres de leur fief. Au haut Moyen Âge, le pouvoir de police se confond encore avec celui de justice, le même seigneur élucidant l'infraction et châtiant son auteur. Toute la stratégie de conquête de la réalité du pouvoir par les rois de France consiste à retirer progressivement des prérogatives aux seigneurs féodaux.

Si l'affermissement du pouvoir royal aux XII^e et XIII^e siècles réduit les affrontements entre féodaux, guerres et batailles avec des puissances extérieures se déroulent sur le territoire, au cours desquelles des déserteurs et des mercenaires renvoyés en fin de campagne pillent le pays. La maréchaussée, un corps ancien, est alors chargée de contrôler et de surveiller les gens de guerre. Ces « gens d'armes » ont compétence sur tout le royaume, à l'exception des villes.

Bien que réorganisées, les institutions royales continuent au XIV^e siècle de cumuler des pouvoirs d'administration, de police et de justice. La hiérarchie s'établit comme suit : un prévôt dans les prévôtés, qui sont de la taille d'une châellenie ou d'un fief, soit une grosse commune rurale d'aujourd'hui ; un bailli ou un sénéchal dans les bailliages et sénéchaussées, qui sont de la taille d'un comté, soit environ le quart d'un département actuel. Plus tard, les intendants royaux, que l'on peut apparenter aux préfets, coiffent cette hiérarchie.

À côté de l'organisation destinée à prendre en charge la criminalité rurale, le développement des villes, marqué par des troubles typiquement urbains, nécessite aussi la mise sur pied progressive de forces de police. Des ordonnances de police tentent donc d'apporter des solutions à des problèmes ponctuels.

Ainsi, pour assurer la sécurité la nuit à Paris, le roi Saint-Louis institue, en 1254, le chevalier du guet. Il dispose de 20 sergents à cheval et de 26 sergents à pied. Dans les années qui suivent, le dispositif s'étend à toutes les villes

du royaume. En 1306, Philippe le Bel crée des commissaires examinateurs au Châtelet. Également magistrats portant la longue robe, symbole du plein exercice du pouvoir judiciaire, ils sont chacun chargés de lutter contre la criminalité dans un quartier de Paris. En 1526 apparaît le lieutenant criminel de robe courte, le vêtement symbolisant la limitation et la spécialisation de ses pouvoirs judiciaires à une mission : lutter contre les mendiants, les vagabonds et les autres marginaux. On relève qu'il peut se faire assister par les commissaires examinateurs.

L'édit de 1667 et la lieutenance générale de police

Cette organisation révèle au fil du temps ses faiblesses et son incapacité à juguler l'augmentation inquiétante de la criminalité. Le défaut de coordination des institutions et l'absence de vision d'ensemble des problèmes de sécurité sont mis en exergue. La mémoire collective retient l'impuissance des autorités face aux criminels de la Cour des miracles qui, depuis le XVI^e siècle, tiennent le haut du pavé. L'édit de mars 1667 entend y remédier en disposant que « les fonctions de justice et de police sont souvent incompatibles et trop étendues pour être exercées par un seul officier ».

Cet édit proposé par Colbert à Louis XIV envisage une approche globale de lutte contre la criminalité et constitue l'acte fondateur de la police sous l'Ancien Régime en rationalisant une situation héritée du Moyen Âge. La création de la charge de lieutenant général de police, qui en découle, vise à établir un pouvoir de police autonome veillant à la bonne marche de la Cité. Paris est la première ville concernée par cette mesure, et le premier titulaire de la charge, Nicolas de La Reynie, l'occupe pendant trente ans.

Les commissaires examinateurs au Châtelet deviennent commissaires de police et leur nombre est porté à 48. Répartis entre les dix-sept quartiers de Paris, ils rendent compte quotidiennement de leur activité au lieutenant général. Le chevalier du guet de Paris, aux ordres du lieutenant général de police, fournit le concours de ses 150 hommes. Le lieutenant général s'appuie aussi sur un réseau d'indicateurs rémunérés : les *mouches* en liberté et les *moutons* en prison. Il peut, en cas de nécessité, requérir les forces de l'armée : la maréchaussée d'Île-de-France ou la garde de Paris (environ un millier de gardes des portes et murailles de Paris). En outre, il dispose des bureaux (métiers, marchés, écoles, archives, etc.). Enfin, en 1708, des inspecteurs de police, dont le nombre varie en fonction des crédits ouverts, viennent assister les commissaires.

Très rapidement, ce système, alors moderne, produit des effets remarquables sur la maîtrise de la criminalité. Il est par conséquent étendu à toutes les grandes villes du royaume et perdure jusqu'à la Révolution.

De la Révolution française à la Troisième République

En 1789, la police royale n'a pas anticipé l'ampleur des troubles, malgré les signes qui se multiplient depuis 1787. Elle est emportée avec l'Ancien Régime.

La Révolution française maintient le développement parallèle de deux forces de sécurité. La loi du 16 février 1791 ne fait guère que troquer l'appellation de maréchaussée pour le nom de gendarmerie nationale et ôter à cette der-

nière ses attributions de justice prévôtale. La loi du 28 germinal an VI codifie sans grand bouleversement les missions de la gendarmerie et précise, notamment, ses attributions en matière de police administrative et de police judiciaire.

La situation est plus complexe pour la police, mais ce qui devient en l'an VIII la préfecture de police constituera ultérieurement un instrument essentiel de coordination des différentes polices civiles, créées en ordre dispersé sur le plan national.

Les premières polices civiles de l'État, apparues sous la Révolution, assurent alors essentiellement à l'origine des fonctions d'information ou d'investigation, mais pas de maintien de l'ordre.

Dès le 13 juillet 1789, soit la veille des émeutes au cours desquelles les portes de la Bastille sont forcées, une garde nationale de Paris se constitue pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de la ville. Après le 14 juillet, la commune de Paris procède à l'élection d'une municipalité qui crée dès le 25 juillet, parmi les tout premiers comités, celui chargé de la police, de la sûreté et de la tranquillité. Le rôle du lieutenant général de police est alors confié au maire, attribution provisoire que les lois d'août et de septembre 1791 officialisent. Les villes de province se dotent de systèmes analogues peu de temps après.

En 1790, la police parisienne est réorganisée avec la création de 48 commissaires de police, soit un par « section », nouvelle désignation du découpage territorial en quartiers. Les commissaires sont placés sous les ordres directs du maire. Ils sont assistés, dans chaque section, par 16 commissaires. Ces derniers deviennent bientôt les officiers de paix tandis que les commissaires de police demeurent sous les ordres du maire. Tous sont élus. Au fur et à mesure du remaniement territorial, notamment avec la création des départements, cette organisation est appliquée aux villes de province en fonction des nécessités.

C'est au ministère de la Police générale, en vertu de la loi du 2 janvier 1796 et tant qu'il a existé, qu'il revient d'encadrer les forces civiles de l'État.

Au gré des besoins spécifiques et des évolutions du contexte du pays sont créés tout au long du XIX^e siècle et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale une multitude de corps de police, éparpillés et relativement autonomes les uns vis-à-vis des autres :

- les commissaires spéciaux à l'émigration en 1831, puis les commissaires spéciaux à la sûreté générale en 1855 ; ces derniers prennent l'appellation de commissaires des renseignements généraux en 1937 ;
- la police des chemins de fer en 1845 ;
- la surveillance du territoire, après l'affaire Dreyfus, en 1899 ;
- les brigades régionales de police mobile (les « Brigades du Tigre ») imaginées par Clemenceau en 1907 ;
- la police de l'air et des frontières en 1929 ;
- les groupes mobiles de gardiens de la paix en 1931, remaniés en 1941 en groupes mobiles de réserve ;
- les forces républicaines de sécurité, devenues compagnies républicaines de sécurité par le décret du 8 décembre 1944 et l'ordonnance n° 45-337 du 7 mars 1945.

À l'inverse, l'administration pénitentiaire, initialement rattachée au ministère de l'Intérieur, est transférée au ministère de la Justice par décret du

13 mars 1911. Deux décrets d'octobre et décembre 1935 achèvent cette évolution en assimilant les personnels pénitentiaires aux autres personnels du ministère de la Justice.

La multiplicité des forces de police, avec pour corollaire leur dispersion, est considérée dans notre histoire constitutionnelle troublée et chaotique comme une garantie. Nulle autorité – sauf l'hypothèse peu probable d'une conjuration réussie – ne détient, ainsi, à elle seule la possibilité de les lancer toutes ensemble dans une même action et dans la même direction.

Mais cet éparpillement s'avère aussi source de confusions et de superposition des missions, de rivalités intestines, d'inefficacité par manque de coordination ou de concentration des moyens, voire même de dangers pour les libertés elles-mêmes en raison de la faiblesse du contrôle hiérarchique effectif.

C'est pourquoi le pouvoir s'est efforcé d'unifier ou de réunifier, d'une part, les forces civiles et, d'autre part, les forces militaires.

Cette unification s'est réalisée selon deux axes : l'étatisation des polices municipales des villes les plus peuplées et la création de la police nationale. Cette unification est loin d'être totale dans la mesure où les polices municipales subsistent et où vingt-cinq ans de décentralisation ont significativement accru leurs compétences et leurs moyens.

L'étatisation et l'unification

L'étatisation des services de police municipale a progressé par étapes depuis le XIX^e siècle, au rythme d'importantes émeutes ayant montré la difficulté de maintenir l'ordre public pour des forces qui n'y étaient en rien préparées, ou suite à de graves remises en cause du fait du manque de sérieux ou d'honnêteté de certaines forces locales. Ce mouvement s'est poursuivi jusqu'à la loi du 7 janvier 1983 qui, en pleine décentralisation, prévoit que l'institution du régime de police d'État est de droit, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, si le conseil municipal le demande et lorsque sont réunies des conditions d'effectifs, de qualification professionnelle ou de seuil démographique.

Désormais, c'est l'article L. 2214-1 du Code général des collectivités territoriales qui fixe le cadre d'organisation de la police d'État. L'établissement de ce régime dans une commune est fonction de ses besoins en matière de sécurité qui s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation ou non de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou si le projet recueille son accord et par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères.

Des dispositions réglementaires précisent que toutes les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État (CGCT, art. R. 2214-1) et que celui-ci peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain lorsque les deux conditions suivantes sont remplies : 1° La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population

saisonnaire, est supérieure à 20 000 habitants ; 2° Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Ce sont ces règles qui ont été appliquées pour le redéploiement entre police et gendarmerie nationales engagé de 2002 à 2004.

Mais le régime de police d'État a connu, en sens inverse, diverses limitations, tout particulièrement depuis les lois de décentralisation. En effet, de plus en plus de communes dont la police est étatisée se sont parallèlement dotées d'un corps de police municipale, qui s'est étoffé au fil du temps, quoique inégalement selon les villes.

Les maires justifient ces créations par les besoins suscités par l'accomplissement des actes de police municipale mais aussi par l'insuffisance des effectifs de la police nationale, la forte attente de la population en matière de sécurité ou encore la nécessité de développer certaines missions qui seraient délaissées par la police d'État (police du stationnement, surveillance des entrées et sorties des écoles, îlotage, etc.).

Le développement rapide des polices municipales conduit d'ailleurs, en 1999, les autorités politiques à clarifier leurs compétences au regard des missions de la police et de la gendarmerie nationales tout en assurant la prééminence des officiers de police judiciaire dans l'activité procédurale.

S'agissant du processus d'unification des polices d'État, si l'on fait abstraction de l'éphémère ministère de la Police générale au début du XIX^e siècle, le premier véritable rassemblement de services nationaux de police sous l'égide d'une direction unique ne remonte qu'au 9 février 1876. En outre, l'existence de cette direction ne fut qu'intermittente jusqu'en 1934. Cette étape importante marque en quelque sorte la restauration de la « sûreté générale », rebaptisée « sûreté nationale ». La préfecture de police voit définitivement ses missions limitées à son ancrage territorial, alors qu'à certaines époques la sûreté générale lui avait été rattachée, nonobstant la compétence nationale de cette dernière. En 1934, la préfecture de police demeure sans lien organique avec la direction centrale.

Le régime de la collaboration de Vichy, par l'acte dit Loi du 23 avril 1941, unifie sur une base régionale les services de police pour créer la première « police d'État », afin de mieux contrôler des forces qui pourraient « résister ».

Le régime de la police d'État est généralisé dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants, ainsi que dans certaines communes plus petites désignées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Dans chaque région, un préfet est chargé de la police, assisté d'un intendant de police et des services régionaux de police. Chaque département correspond à un district de police, dirigé par un commissaire chef de district, subdivisé en circonscriptions de police dirigées par un commissaire central ou un commissaire de police selon l'importance. Un statut de la fonction publique policière est élaboré, qui prévoit un recrutement par concours pour le plus grand nombre et sur titres pour certaines fonctions. Les carrières sont gérées par le ministre de l'Intérieur pour les cadres supérieurs et par le préfet de région pour les autres. Paris conserve son statut particulier.

La création de la police nationale actuelle : de la Libération à la loi de 1966

La « police nationale » est en partie démantelée à la Libération et retrouve le nom de « sûreté nationale », jugé alors plus républicain en raison des compromissions et des brutalités complices du régime de Vichy. Le premier projet de Constitution de 1946 prévoit le retour au *statu quo ante*, mais le ministre Jules Moch, devant d'importants périls intérieurs, obtient de conserver ce qui deviendra la police nationale.

Rattachée au ministère de l'Intérieur, la direction générale de la sûreté nationale comprend quatre directions actives (police judiciaire, sécurité publique, renseignements généraux et surveillance du territoire) ainsi que des directions administratives (personnel et administration, matériel, étrangers). Le seuil de 10 000 habitants pour déterminer l'étatisation est en revanche maintenu.

Au sein de la direction de la sécurité publique, une sous-direction des compagnies républicaines de sécurité est créée. Après les grands mouvements de grèves insurrectionnelles de 1947, elle est érigée en réserve générale de la police nationale.

La préfecture de police de Paris, dont les personnels sont qualifiés d'« homologues » de ceux de la sûreté nationale, ne relève pas de cette nouvelle direction générale.

Quelques réformes complémentaires surviennent ensuite : en 1954, les inspecteurs de police deviennent officiers de police. En 1961, le service central de coopération internationale de police est fondé dans le but de former les polices des pays de l'Afrique francophone nouvellement indépendants.

L'organisation actuelle de la police nationale est le fruit d'un mouvement de réforme conduit sous la présidence du général de Gaulle, entamé par la loi du 10 juillet 1964 et achevé par celle du 9 juillet 1966. Le premier acte intègre statutairement les personnels actifs de la préfecture de police dans la sûreté nationale, toujours sur le fondement de la notion de « corps homologues » mis « à la disposition » du préfet de police. La seconde loi unifie définitivement au sein de la police nationale l'ensemble des personnels de police d'État, y compris ceux de la préfecture de police, qui devient un service extérieur compétent sur une circonscription territoriale, mais qui conserve encore de nombreuses spécificités.

Ainsi, tous les services de police civile de l'État républicain relèvent désormais d'une organisation unique, placée sous la seule autorité du ministre de l'Intérieur, éventuellement secondé par un ministre ou un secrétaire d'État délégué. La direction générale de la police nationale coiffe l'ensemble des directions, services ou corps. Depuis 1966, cette unicité n'a jamais été remise en cause, malgré le caractère très évolutif des structures et le statut particulier de la préfecture de police.

La stabilité des structures de la gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale a, quant à elle, stabilisé ses structures administratives beaucoup plus tôt. Ayant traversé tous les régimes, la gendarmerie a été moins sensible que la police civile aux vicissitudes de la vie politique natio-

nale. L'ordonnance du 29 décembre 1820 lui interdisait d'ailleurs strictement toute immixtion dans les affaires politiques.

Son fonctionnement et ses missions l'ont, sur le long terme, finalement davantage conduite à servir un ordre public progressivement devenu libéral et républicain qu'à protéger les gouvernements et les gouvernants en place.

Tournée vers la France rurale, son évolution se caractérise moins par une succession de réformes d'ampleur que par un constant souci d'adaptation à son triple environnement militaire, administratif et judiciaire. Cette adaptation a pu affecter quelquefois son organisation territoriale, mais très peu ses méthodes, ses missions et, surtout, son esprit, remarquablement stables.

Son trait dominant est qu'elle apparaît fondamentalement une, unique et unitaire. Une, parce qu'elle est historiquement issue du pouvoir royal souverain et que son développement a accompagné celui de l'État. Unique, parce qu'elle est une organisation à part qui n'existe à l'origine dans aucun autre pays d'Europe, même si Napoléon s'est efforcé de l'exporter. Unitaire, parce que, malgré la formation des anciennes maréchaussées et, plus tard, dans d'autres conditions, des unités spécialisées qui en avaient été détachées, elle a toujours tendu à retrouver son unité originelle. À son propos, il faut donc parler beaucoup plus de réunification que d'unification.

Au final, la loi du 28 germinal an VI est demeurée comme la véritable charte législative de l'institution, et la portée des textes d'application de 1820, 1854 et 1903 a essentiellement résidé dans l'adaptation des règles relatives à la gendarmerie à l'évolution sociale, économique et administrative de la nation. Le décret de 1903 est toujours en vigueur.

La séparation entre gendarmerie mobile et gendarmerie départementale prend fin à la Libération (Ord. 5 juill. 1944 et D. 14 janv. 1945). Celles-ci deviennent deux subdivisions au sein de l'arme, placée sous le commandement d'un même chef de corps au niveau des régions.

Le 10 novembre 1981, la direction de la gendarmerie nationale et de la justice militaire prend son nom actuel de direction générale de la gendarmerie nationale.

Tout récemment enfin, en 2002, une évolution fondamentale est engagée : pour la première fois, le rattachement pour emploi de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales pose le principe d'une responsabilité opérationnelle unique des deux forces de sécurité intérieure, police et gendarmerie nationales. Le décret d'attribution du ministre de l'Intérieur dispose qu'il revient désormais à ce dernier de déterminer les conditions d'accomplissement des missions de la gendarmerie nationale et les modalités d'organisation qui en résultent, en concertation avec le ministre de la Défense.

Du Rapport Peyrefitte à la modernisation voulue par Pierre Joxe et à la loi d'orientation et de programmation proposée par Charles Pasqua en 1995

En septembre 1977, le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, présidé par Alain Peyrefitte, garde des Sceaux, rend ses conclusions dans un rapport intitulé « Réponses à la violence ⁽¹⁾ ». Après avoir diagnostiqué l'apparition d'un sentiment généralisé d'insécurité, le rapport préconise un redéploiement des forces de police et de gendarmerie afin « d'accroître la densité des forces de sécurité dans les zones nouvelles d'urbanisation, où leur absence est gravement ressentie ». Le rapport prône la création de petits postes de quartier en vue d'un îlotage généralisé s'intégrant dans un ensemble de mesures pour améliorer les relations entre la police et les citoyens.

Le 9 juin 1981, dans un message adressé aux fonctionnaires de police, Gaston Defferre, nouveau ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, présente les grandes lignes de sa politique. Il plaide pour « une police au service des citoyens ». Le 10 octobre, à Marseille, le ministre annonce le recrutement de 6000 policiers, prône l'instauration d'un « dialogue permanent » avec la base et rappelle la nécessité de « rapports exemplaires » entre la nation et sa police.

Mise en place le 28 mai 1982, la commission des maires sur la sécurité, présidée par Gilbert Bonnemaïson, maire d'Épinay-sur-Seine ⁽²⁾ adopte 64 propositions reposant sur une approche très large de la prévention de la délinquance, tant au niveau des thèmes abordés (cadre de vie, environnement social, alcoolisme, drogue) qu'au niveau des populations concernées (personnes issues de l'immigration, gens du voyage). Dans le contexte d'une décentralisation renforcée, les membres de cette commission appellent à l'adaptation des structures publiques afin de prendre en compte une approche concertée des questions de prévention et de sécurité.

Ils préconisent le retour à l'îlotage : « vieille méthode policière abandonnée par un souci de concentration des forces de police appuyées sur la motorisation, ce mode d'exercice de la police quotidienne retrouve une actualité dans la mise en place de la politique de prévention ».

La proposition n° 41 du rapport porte expressément sur cette mesure : « La commission estime que le développement de l'îlotage statique est une nécessité. Cette mission, exercée en uniforme, devrait être coordonnée avec le conseil communal de prévention de la délinquance ».

Le 26 juin 1985, Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, présente un projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale pour la période 1986/1990 avec un renforcement des dotations budgétaires. En consentant un effort financier sans précédent en faveur de la police, ce plan reconnaît l'importance du rôle de l'institution policière et affiche des ambitions concrètes de modernisation du

(1) « Réponses à la violence », comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, 1977.

(2) « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, 1982.

service public. Il marque aussi, sans doute, l'évolution sensible d'une culture politique qui a pu être très critique à l'égard de la fonction policière dans la société.

De nouveaux services sont créés : le RAID (Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion), l'UCLAT (Unité de coordination de lutte antiterroriste) et la sous-direction de la police technique et scientifique de la police judiciaire. Dans le même temps, Pierre Joxe attend plus d'efficacité des policiers et plus de présence sur la voie publique.

L'État accorde de 1986 à 1990 plus de 15 milliards de francs (environ 2,3 milliards d'euros) aux moyens de la police nationale (hors rémunérations des personnels). C'est surtout au domaine de la police technique et scientifique, y compris son volet informatique, que le plan Joxe consacre le plus de ressources. L'ordinateur entre en force dans les locaux de police. L'automatisation des fichiers de police est lancée et le système de traitement des infractions constatées (STIC) est mis en chantier.

Le 21 avril 1986, parmi les premières mesures annoncées par Charles Pasqua, nouveau ministre de l'Intérieur, et Robert Pandraud, son ministre délégué, figurent la mise en œuvre d'expériences de régionalisation des services de police en Auvergne et dans le Nord-Pas-de-Calais et la réorganisation de la police des Bouches-du-Rhône. La loi de modernisation Joxe n'est pas fondamentalement remise en cause mais adaptée, à travers le redéploiement des crédits budgétaires, aux nouvelles orientations du ministre de l'Intérieur : lutte renforcée contre l'immigration irrégulière et contre le trafic et l'usage de produits stupéfiants.

Le 30 juin 1988, Pierre Joxe, redevenu ministre de l'Intérieur dans le gouvernement de Michel Rocard, souligne la nécessité d'améliorer la formation professionnelle des policiers. Il propose la création d'un Institut des hautes études de la sécurité et annonce le développement de l'îlotage.

Mais c'est en 1990 qu'il entame une vaste réforme devant modifier les structures territoriales et qui se traduit par l'unification départementale des services de police. Il s'agit de regrouper, sous la houlette d'un directeur départemental de la police nationale, les services des polices urbaines (l'actuelle sécurité publique), des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières. La départementalisation commence à être expérimentée le 1^{er} mai 1990 dans 5 départements métropolitains : l'Aveyron, la Charente-Maritime, les Pyrénées-Orientales, la Saône-et-Loire et le Val-de-Marne. En 1992, suite à ces expérimentations, une direction centrale de la police territoriale est créée avec pour but de chapeauter les nouvelles directions départementales.

En mai 1992, Paul Quilès, ministre de l'Intérieur du gouvernement de Pierre Bérégovoy, étend l'expérience de la départementalisation des services de police à 17 nouveaux départements métropolitains ainsi qu'à celui de la Réunion. En janvier 1993, la départementalisation est généralisée à l'ensemble du territoire.

Elle se heurte toutefois à de très fortes résistances internes, ainsi qu'au corps préfectoral, en premier lieu aux préfets délégués pour la sécurité, peu enclins à partager avec les nouveaux directeurs départementaux leur mission de coordination entre services. La départementalisation ne parvient pas à s'imposer et est abandonnée suite à l'alternance politique de 1993.

Les directions départementales disparaissent en laissant la place à des structures de coordination lâches, les conseils départementaux de sécurité coprésidés par le préfet et le procureur de la République. Ces conseils sont les lieux d'élaboration des plans départementaux de sécurité (PDS), dotés de cinq priorités : la lutte contre les violences urbaines, la petite et moyenne délinquance, le trafic de produits stupéfiants, l'immigration irrégulière et le travail clandestin. Parallèlement, la direction centrale des polices urbaines prend le nom de direction centrale de la sécurité publique (DCSP), le service central des renseignements généraux devient une direction centrale tout comme le service central de la police de l'air et des frontières qui prend l'appellation de direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC).

Enfin, en trente ans, un embryon de police des transports s'est créé. Le Service de protection et de sécurité du métro (SPSM), mis sur pied dans les années 1970, voit ses effectifs augmenter de 300 à 410 personnes en 1989. Parallèlement, ses six commissariats sont réorganisés, un septième est créé au sein du nœud ferroviaire que constitue la station Châtelet. Ce maillage facilite la centralisation des données et la rapidité des mises à disposition judiciaires.

Aux origines anglo-saxonnes de la « police communautaire »

Le concept

Les grands principes du concept de « police communautaire », expression anglo-saxonne difficilement restituable par une traduction française sans risque de contresens, ont été définis dès le début du XIX^e siècle. Il faut cependant attendre la seconde moitié du XX^e siècle pour qu'il trouve des applications concrètes à grande échelle, notamment en Belgique, en Angleterre et dans plusieurs villes américaines. Là où elle est mise en œuvre, cette approche communautaire se veut une réponse à la nécessité pour les corps de policiers urbains de mieux répondre à l'insécurité exprimée par la population, notamment dans des quartiers, des secteurs ou des villes aux prises avec des problèmes de criminalité endémique.

L'approche communautaire aborde les enjeux de sécurité de façon originale. Il s'agit pour la police de créer des liens étroits de collaboration avec les populations, afin de permettre aux policiers de mieux détecter et comprendre la nature des problèmes de délinquance, de violence et d'insécurité vécus par les citoyens dans leur environnement immédiat. L'action policière doit s'appuyer sur un partenariat confiant entre les services de police et un large éventail d'organismes locaux, tant institutionnels qu'émanant des « communautés locales » ou des divers groupes de citoyens. Elle implique aussi une modification et un enrichissement de la pratique des policiers qui, plus directement en contact avec les citoyens, doivent répondre à leurs attentes et apporter des solutions tangibles et durables aux problèmes décelés.

L'approche « communautaire » ne prétend ni remplacer ni abolir l'action policière « traditionnelle », de nature réactive, qui demeure toujours nécessaire en cas d'infraction constatée ou de troubles à l'ordre public. Elle s'impose toutefois comme un moyen de s'attaquer plus systématiquement aux sources mêmes de l'insécurité des citoyens et aux causes des problèmes de criminalité vécus à l'échelle locale.

Il n'existe pas de véritable modèle universel de police communautaire, tant les doctrines d'organisation sont contrastées, mais plutôt une variété d'expériences répondant aux spécificités culturelles, aux organisations administratives et aux besoins de chaque pays, voire de chaque ville. Le concept de *community policing* s'efforce toutefois de rendre compte des traits communs à ces expériences telles qu'elles se sont principalement développées aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

La police communautaire repose globalement sur les principes de base suivants :

- un rapprochement entre services policiers et citoyens, considérés comme des coacteurs de la sécurité ;
- la création d'un partenariat réel avec les représentants des organismes du milieu social et les institutions locales, pour mieux ancrer les services policiers à l'échelon local ;
- une intervention policière modernisée, orientée vers la résolution de problème, plutôt que se contentant d'un traitement purement réactif et ponctuel ;
- le renforcement des actions préventives afin de remonter aux sources des problèmes de criminalité et de délinquance.

Quelques exemples étrangers

Aux États-Unis, le *community policing*

Rappel : *L'organisation policière aux États-Unis repose sur un éclatement des forces de répression. Le système fédéral américain laisse aux États, aux comtés et aux communes la responsabilité de la sécurité au quotidien. L'État fédéral n'intervient que pour les infractions les plus graves remettant en cause l'équilibre politique, social ou économique du pays (crime organisé, enlèvements, crimes en série commis dans plusieurs États, terrorisme, etc.).*

Le principe de subsidiarité et la logique de territoire constituent les maillons de l'organisation et du fonctionnement des multiples polices américaines. Tout responsable d'un espace géographique peut y exercer l'autorité de police dans les conditions prévues par la Constitution et les lois américaines. C'est la nature du délit qui détermine la compétence du service de police (local, étatique ou fédéral) saisi de l'enquête.

La juxtaposition des polices rend le système d'autant plus complexe que leur organisation diffère d'un État à un autre. Cet enchevêtrement induit de multiples conflits de compétences entre polices locales

et agences fédérales. La coopération entre les différents échelons est donc très difficile et nuit parfois à la progression des enquêtes. C'est pourquoi, dans certains domaines, des groupes spéciaux sont créés en vue de coordonner les opérations et d'échanger les informations. Ces taskforces sont des équipes mixtes regroupant toutes les polices concernées par une affaire⁽¹⁾.

Il y a plus de 18 700 services de police aux États-Unis, dont 700 comptant plus de 100 agents. Ils emploient plus de 900 000 agents (dont 660 000 assermentés) au niveau local et 170 000 agents au niveau fédéral (dont 75 000 agents assermentés).

Le plus important service de police est celui de New York (avec près de 42 000 agents), suivi par Chicago (14 000) et Los Angeles (9 000). 75 % des services de police locale disposent d'unités spéciales pour la prévention de l'usage des stupéfiants dans les écoles et plus de 50 % disposent d'unités chargées de la lutte contre la délinquance juvénile.

Aux États-Unis, la sécurité est également assurée par un nombre croissant d'entreprises et d'agences privées. C'est ainsi que les universités américaines disposent d'une police spéciale : la campus police. De la même façon, les transports urbains ou les ensembles de logements sociaux assurent leur propre sécurité par l'intermédiaire de services internes de sécurité. Enfin, près de 2 millions d'Américains travaillent dans des entreprises de sécurité privée.

Les services de police locale constituent l'essentiel des forces de police aux États-Unis. Dans une grande majorité des cas, le chef de police est nommé par le maire. L'autorité d'emploi et de contrôle est le plus souvent un police board (groupe de conseillers municipaux ayant la charge des questions de police). Le chef de police peut également dépendre directement du maire ou d'un de ses adjoints (deputy). Dans tous les cas, le maire est responsable de la politique de sécurité mise en œuvre sur le territoire de sa commune. Il peut également arriver que, pour des raisons politiques ou économiques, certaines villes fassent appel aux services du sheriff de la police d'État (State police) afin d'assurer la sécurité dans leur commune. Un contrat régissant les règles de fonctionnement est alors conclu entre les deux parties.

Plus de soixante agences fédérales exercent une activité de police. Seules trente d'entre elles ont cependant de véritables pouvoirs d'arrestation et sont considérées comme des services opérationnels. La compétence du service de police saisi dépendant de la nature du crime, les agences fédérales n'interviennent donc que pour les infractions fédérales. Celles-ci sont globalement de trois types : infractions aux lois fédérales (importation de stupéfiants), atteintes aux institutions fédérales (menace contre le président des États-Unis, attaque contre une banque dépendant de la réserve fédérale, infrac-

(1) C'est notamment le cas dans les affaires liées à la répression des gangs.

tions contre les Postes, etc.) et infractions commises à travers plusieurs États (kidnapping avec le transport de la personne d'un État à un autre, transport d'une voiture volée d'un État à l'autre, etc.). Les plus grands services fédéraux de police sont regroupés au sein du Department of Justice. Les principales agences fédérales sont : La Drug Enforcement Administration (DEA), créée en 1973, qui a pour mission d'organiser et de mener les enquêtes destinées à démanteler les filières de trafiquants de drogue, de lutter contre la production, le trafic et la vente des stupéfiants et de coordonner tout renseignement en la matière ; Le Federal Bureau of Investigation (FBI), créé en 1908, regroupant plus de 27 000 personnes dont 11 000 agents opérationnels, est compétent sur tout le territoire des États-Unis pour toutes les infractions fédérales (crime organisé, corruption, trafic de stupéfiants, terrorisme, contre-espionnage). Il coordonne également les enquêtes diligentées par les polices locales de plusieurs États. Il assure les enquêtes préalables à la nomination aux postes sensibles. Il est également autorisé à conduire des enquêtes sur des atteintes à la sécurité de l'État ; l'US Secret Service, créé en 1865, exerce des missions d'investigation sur la fausse monnaie et des missions de protection rapprochée (président des États-Unis, vice-président, anciens présidents, chefs d'État et de gouvernement et autres personnalités importantes en visite aux États-Unis, candidats à la présidence des États-Unis, etc.) ; l'US Marshals Service (USMS), créé en 1789, a pour mission de poursuivre les fugitifs et évadés du système pénitentiaire, d'assurer la protection des tribunaux, de garantir le transfert des détenus pour des crimes fédéraux, de garantir la protection des témoins menacés⁽¹⁾ et de procéder aux saisies de biens acquis de manière illicite.

« Community policing » et théorie de la vitre cassée

C'est aux États-Unis que le concept moderne de police communautaire a d'abord été formalisé, à la suite des événements violents et des émeutes raciales survenues dans les années 1960 et 1970, partout dans le pays. Déjà aux prises avec une hausse vertigineuse de la criminalité et du sentiment d'insécurité dans la population, les responsables politiques américains et les autorités policières furent poussés par ces événements à s'interroger sur l'efficacité des pratiques policières alors en vigueur. De nombreuses recherches démontrèrent que les fondements de ces pratiques étaient inopérants. Au même moment, l'approche du *community policing* est développée sur la base de l'hypothèse que la police, pour obtenir de meilleurs résultats, doit s'appuyer sur des relations plus étroites avec la population, notamment avec les minorités.

L'implantation de cette approche, amorcée dans les années 1970, a revêtu le caractère d'une véritable réforme des missions de police. Fort de l'appui du gouvernement fédéral, qui a laissé à chaque département de police une

(1) Le *Witness Security Program*.

marge de manœuvre importante pour définir son programme, et alimenté par de nombreuses recherches, expériences et évaluations, le modèle américain de police communautaire a progressivement pris forme. Tout d'abord, les départements de police ont réintroduit la patrouille à pied, favorisé la participation à des groupes communautaires ou multiplié le nombre de postes de service sur les territoires desservis.

Mais le développement du *community policing* est également allé de pair avec celui de la théorie de la vitre cassée dite «*Broken Windows*», publiée en 1982⁽¹⁾. Cette théorie a été bâtie sur deux éléments majeurs : l'importance à accorder aux phénomènes et au sentiment d'insécurité non seulement tels qu'ils sont vécus et perçus par la population mais aussi comme mécanismes de causalité autonomes de la délinquance. Par exemple, qu'une vitre soit cassée dans un immeuble et qu'elle ne soit pas réparée est le signe que les habitants et les institutions l'abandonnent, qu'il devient un terrain laissé aux mains des délinquants et que le contrôle social est alors en déclin. Le second enseignement concerne les relations entre la police et la population d'un quartier, en partant du postulat que «l'essence même du rôle de la police dans le maintien de l'ordre réside dans le renforcement des mécanismes d'autocontrôle de la collectivité».

C'est la ville de Chicago qui, la première, expérimente au début des années 1990, ce nouveau concept, notamment à travers le programme des «*beat meetings*». Il consiste à réorganiser le territoire d'action de la police par un découpage de ses districts en plus petits secteurs (*beats*) de manière que les policiers qui y sont affectés puissent mieux identifier les enjeux locaux.

À cette sectorisation s'ajoute l'instauration de rencontres régulières entre la police et la population. Au cours de ces réunions, les policiers se présentent, donnent des informations, commentent les rapports et les statistiques et surtout passent en revue les problèmes soulevés par les habitants le mois précédent, les réponses qui y ont été apportées et les nouveaux désagréments. Dans ces réunions, on traite tout aussi bien de la qualité de vie dans le quartier (environnement) que des questions de délinquance lourde. Même quand les problèmes soulevés ne sont pas de la compétence de la police, celle-ci s'engage à apporter une réponse.

Le deuxième axe du *community policing* vise la résolution de problèmes (*problem-solving policing*). Il repose sur le recours systématique à l'analyse approfondie des événements. Il implique la mise au point de grilles d'analyse précise, qui transcendent au besoin les catégories juridiques du Code pénal. Il repose sur l'utilisation systématique de méthodes et d'outils modernes de cartographie criminelle.

Pour que l'action s'inscrive dans la durée, un recrutement local stable est nécessaire : les policiers doivent rester plusieurs années sur le même poste. Cela peut impliquer la remise en cause, d'ailleurs pas toujours sans risques ou sans inconvénients, de pratiques de gestion des ressources humaines qui reposent aussi sur une logique rationnelle. Ainsi, à Chicago, c'est dans le but de limiter les risques de clientélisme et de corruption que le recrutement et la gestion des policiers, auparavant effectués au niveau des districts, avaient été centralisés à l'échelle de la ville.

(1) Wilson, Kelling, 1982.

Le cas de la ville de New York

La ville de New York connaît également à la même époque une petite révolution quant à l'organisation de ses forces de sécurité et aux missions qui leur sont assignées. Mais les mutations du *New York Police Department* sont loin de reposer à titre principal sur l'application de la démarche du *community policing*.

La philosophie du modèle new-yorkais repose avant tout sur le concept de tolérance zéro et sur une police intensive. Il emprunte toutefois certaines techniques à la police communautaire : territorialisation, responsabilisation des agents.

En 1993, lorsque Rudolph Giuliani est élu maire de New York, le nombre de « délits majeurs et de crimes » est à son niveau le plus élevé : 590 000 crimes et délits pour une population de 11 millions d'habitants. New York est alors l'une des villes les moins sûres des États-Unis. Le moral de la police est au plus bas et la corruption atteint les plus hauts niveaux hiérarchiques de l'organisation du NYPD.

Le nouveau maire encourage alors de nouveaux modes d'action qui s'accompagnent d'un recrutement massif de policiers et d'une réorganisation totale des services de police. De 26 000 agents en 1991, les effectifs passent à plus de 42 000. Les moyens matériels sont renforcés.

Dans le même temps, les consignes données à la police changent. Il lui est demandé de ne plus tolérer le moindre délit, notamment ceux qui nuisent à la qualité de vie des habitants. Parallèlement, le maire engage une vaste moralisation du NYPD en limogeant les nombreux fonctionnaires de police corrompus. Rétablir la confiance entre la police et les habitants est également l'un des principaux objectifs de la stratégie mise en œuvre. « Courtoisie, professionnalisme, respect », telle est la nouvelle devise du NYPD.

Mais la politique élaborée par le maire et les responsables de la police repose avant tout sur une gestion dynamique et novatrice. Celle-ci passe notamment par la responsabilisation personnelle des policiers comptables de leur activité devant la population et leur hiérarchie. Les agents se sont vu assigner pour premier objectif de reprendre possession de la voie publique. Des officiers sont responsables d'un quartier et les policiers participent régulièrement à des réunions de quartier.

Pour ce faire le NYPD dispose d'un outil informatique et d'une cartographie spécifique « *Compstat* » (*Computerized Statistics*) permettant de suivre en temps réel l'évolution de la criminalité, par secteur et par type d'infraction. Chaque semaine, les différents chefs de services locaux se réunissent et doivent rendre des comptes sur l'activité de leur service. Ces réunions permettent également aux chefs de commissariat d'échanger des informations sur les différentes tactiques mises en œuvre afin d'en améliorer l'efficacité. Elles contribuent par ailleurs à l'évaluation des responsables de district sachant qu'en l'espèce les autorités peuvent licencier à leur guise les fonctionnaires inefficaces.

Le NYPD ne se contente pas d'appliquer la seule loi pénale. Il utilise une nouvelle arme afin de dissiper le sentiment d'insécurité et de créer un environnement jugé plus sûr : la discipline civile. Celle-ci repose sur l'utilisation d'outils juridiques civils ou administratifs pour s'attaquer aux problèmes de la qualité de vie.

Plus de 40 avocats travaillent avec les services de police sur des questions telles que les nuisances sonores, la fermeture de certains lieux, les confiscations, etc. En ajoutant la règle civile à l'arsenal traditionnel de la loi pénale, la police développe des stratégies plus efficaces pour s'attaquer aux comportements illégaux à long terme. Cette stratégie a également été l'occasion d'intensifier la coopération entre les divers services municipaux, mais également entre les secteurs public et privé.

En Angleterre

Rappel : *Au Royaume-Uni, la sécurité publique est une compétence de l'État (le Home Office). Toutefois, les forces de police sont largement décentralisées. Il n'existe pas de police nationale mais des forces locales placées sous la responsabilité conjointe du ministre de l'Intérieur et d'autorités élues. C'est le Police Act de 1964 qui fixe à 43 le nombre de forces de police pour l'Angleterre et le pays de Galles. Chaque comté ou groupement de comtés dispose de sa propre force de police. Les responsabilités sont réparties entre trois organes : le chef de la police, l'autorité de police locale et le ministre de l'Intérieur. Le chef de police (Chief constable) est choisi par l'autorité locale de police sur une liste présentée par le ministère de l'Intérieur. Il dispose d'une grande autonomie opérationnelle et ne peut être démis que par le ministre de l'Intérieur.*

L'autorité locale de police est chargée d'assurer la gestion financière du service et de contrôler l'utilisation du budget. Elle est constituée de deux tiers de conseillers municipaux et d'un tiers de magistrats. Elle se réunit tous les mois pour entendre le rapport du chef de police sur les activités de son service et sur la manière dont sont poursuivis les objectifs qui lui ont été assignés. Au niveau central, le ministre de l'Intérieur définit les règles de nomination, d'avancement, de discipline, d'uniforme, ainsi que les rémunérations et horaires de travail. Le Home Office contribue au budget des forces de police à hauteur de 51 %, le reste étant financé par les municipalités.

Londres dispose de deux forces particulières : La Metropolitan Police (Scotland Yard) composée de 26 000 fonctionnaires⁽¹⁾ et la City of London Police dont l'activité est limitée au Square Mile, le centre financier de la capitale.

À partir de la fin des années 1970, l'Angleterre connaît une progression constante de la criminalité, liée au terrorisme irlandais, au hooliganisme et à des conflits sociaux et raciaux. Les services policiers sont confrontés à une explosion des appels et des sollicitations du public, qu'ils absorbent difficilement, malgré d'importantes transformations organisationnelles pour y répondre.

(1) L'équivalent de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris.

L'impact négatif est significatif; le taux de résolution des crimes chute et le public perd peu à peu confiance à l'égard des services de police. Les autorités policières réagissent rapidement par l'introduction de certains des principes de base de l'approche dite « communautaire ⁽¹⁾ », abandonnant d'abord les méthodes traditionnelles d'intervention trop musclées, notamment auprès des minorités ethniques, puis en recherchant la collaboration du public. Plusieurs organisations policières mettent aussi en pratique les principes de la résolution à la source et durable des problèmes afin de réduire la spirale des requêtes.

La mission première de la méthode « communautaire » est de prévenir la délinquance en faisant en sorte que toutes les couches de la société adhèrent à cet objectif.

Cette police acceptée par la population (*policing by consent*) se doit d'être à l'écoute de la population, n'est pas armée et patrouille à pied.

Au début des années 1990, les responsables des services policiers font valoir auprès des autorités gouvernementales que la police ne peut à elle seule résoudre l'ensemble des problèmes sociaux à l'origine de l'augmentation des appels de service. En retour, le gouvernement anglais adopte en 1998 le *Crime and Disorder Act*. Cette loi prévoit diverses dispositions destinées à faciliter la recherche de solutions durables aux phénomènes de criminalité et de désordre, entre autres en conférant une base légale à l'établissement de partenariats entre la police, les institutions publiques et les organismes représentatifs des solidarités locales. Mais l'instauration de structures partenariales de résolution des problèmes s'accompagne de l'instauration de systèmes de surveillance du voisinage (*Neighbourhood Watch*), dont le nombre dépasse 140 000 au début des années 1990.

Au-delà même des questions liées aux missions des forces de sécurité, c'est leur recrutement qui fait l'objet de multiples réformes en vue d'apaiser les relations entre la police et les minorités ethniques. Ainsi, en 1981, à la suite des émeutes survenues en avril dans le quartier londonien de Brixton, le rapport Scarman pointe du doigt la dégradation des relations entre la police et les jeunes Noirs. Outre la disparition des mécanismes de concertation, l'excès dans les contrôles policiers perçu par les jeunes comme du harcèlement et le racisme de certains agents sont mis en exergue par les membres de la commission.

L'idée que la police doit refléter la diversité ethnique de la population afin d'obtenir le soutien de l'ensemble de la population voit le jour. Cela implique une amélioration des procédures de recrutement et de formation des agents et une présence accrue de policiers issus des minorités ethniques. Vingt ans après, un nouveau rapport, dénommé « Macpherson », fait de nouveau état de la nécessité d'accroître la confiance en la police au sein des communautés constituées par les minorités. Cette dernière publication conduit le gouvernement à annoncer le recrutement, en dix ans, de 8 000 agents issus des minorités ethniques, dont 5 600 pour la métropole londonienne. Régulièrement, des campagnes de recrutement ciblées sont réalisées, non seulement sur la base de l'appartenance ethnique, mais, également depuis peu, en prenant en compte l'orientation sexuelle.

(1) La première police communautaire fut créée en 1829 à Londres par le ministre de l'Intérieur Robert Peel.

Au Canada

Rappel : *Le Canada est un État fédéral composé de plusieurs provinces. Comme aux États-Unis, il existe divers échelons des forces de sécurité, avec pour chacune d'elles des compétences territoriales limitées ou des missions plus globalement définies. Au niveau fédéral, la gendarmerie royale du Canada est chargée de veiller à l'application des lois fédérales. Elle fournit aussi des services de police aux provinces (sauf au Québec et en Ontario), ainsi qu'aux territoires et aux municipalités qui ont conclu des ententes avec le gouvernement canadien. Ces services comprennent la détection et la prévention du crime, les enquêtes, l'application des lois, le maintien de la paix et de l'ordre, et la protection de la propriété.*

Pour sa part, la sûreté du Québec couvre l'ensemble du territoire québécois. Elle est chargée d'assurer la sécurité publique, soit directement pour le compte des municipalités, soit comme force d'appoint à celles des municipalités qui sont déjà desservies par un corps de police communale. Elle garantit la surveillance de la voie publique, la réponse aux appels de secours, l'application du code criminel et des lois fédérales ou provinciales, la réalisation d'enquêtes générales, la recherche des auteurs de crimes, la mise en œuvre des programmes de prévention de la criminalité, etc. Des services spécialisés complètent les services généralistes.

Au Québec, en mai 1999, le ministère de la Sécurité publique lance un plan d'action devant conduire à l'adoption d'une politique ministérielle en matière de « police communautaire ». Après avoir sondé les organisations policières sur leur intérêt à l'égard de la police communautaire, le ministère convie le 24 février 2000 ses partenaires des milieux municipaux, policiers et territoriaux à une rencontre pour définir les enjeux et objectifs d'une telle politique. Le ministère dépose le 11 mai 2000 un projet sur l'approche de « police communautaire » ensuite soumis à une consultation élargie de l'ensemble des intervenants impliqués en sécurité publique.

Au Québec, l'approche « communautaire » n'est pas totalement nouvelle. Elle est appliquée depuis quelques années dans quelques corps policiers et en voie d'extension. Ainsi, la sûreté du Québec a entrepris en 1992 l'implantation d'un modèle de police de proximité pour assurer la desserte des municipalités locales dont elle effectue la couverture policière. Le modèle mis en vigueur est conforme aux grands principes de l'approche communautaire : rapprochement et participation de la population, partenariat étroit avec le milieu local par l'intermédiaire de comités consultatifs, généralisation de l'approche stratégique de résolution de problèmes et diverses actions préventives.

Depuis le printemps 1997, le service de police de la communauté urbaine de Montréal a aussi mis en place une police de quartier pour desservir le territoire de l'île de Montréal, qui s'appuie sur les mêmes grands principes de l'approche communautaire. Des approches similaires sont appliquées par des services de police ou des régies intermunicipales de police de plusieurs autres villes québécoises.

Cependant, l'implantation de cette approche policière demeure encore très partielle, inachevée ou est en voie de consolidation. Généralement portée par une minorité d'intervenants, cette approche rencontre parfois des résistances qui en ralentissent le déploiement. Faute de cadre de référence formel, les responsables des services policiers éprouvent aussi certaines difficultés d'implantation qui en limitent le caractère opérationnel.

Malgré les résistances et les difficultés rencontrées par les services policiers qui ont amorcé un virage « communautaire », un retour en arrière apparaît peu probable. D'ailleurs, selon un sondage réalisé en 1999, la majorité des directeurs de police du Québec reconnaît que l'approche communautaire représente la principale voie d'avenir pour les organisations policières et manifeste l'intention de s'y engager à plus ou moins long terme. Toutefois, la réflexion demeure dans bien des cas embryonnaire, alors que, dans d'autres, les difficultés à déterminer un modèle approprié et les difficultés d'implantation suscitent des réserves.

En Belgique

Rappel : *Décidée à la suite de l'affaire Dutroux et de celle des tueurs fous du Brabant, la réforme du 7 décembre 1998 (dite « loi octopus ») modifie profondément le système de sécurité intérieure belge. Jusqu'alors, il s'organise autour de :*

- *la gendarmerie (16 000 agents), démilitarisée au début des années 1990, à compétence générale et nationale, et spécialisée dans le maintien de l'ordre et la police des autoroutes ;*
- *la police judiciaire (1 500 agents), rattachée au ministère de la Justice fédéral ;*
- *587 corps de police communale (18 000 agents), aux compétences générales sur le territoire communal et placés sous l'autorité du bourgmestre (et du procureur du roi pour la police judiciaire).*

La nouvelle organisation de la police belge repose depuis 2001 sur :

- *la création d'un service de police intégré qui distingue deux niveaux autonomes et dépendants d'autorités distinctes avec, d'une part, la police fédérale (gendarmerie et une partie de la PJ) et, d'autre part, la police locale ;*
 - *le regroupement intercommunal des polices communales au sein de 160 corps contre 587, dotés de la personnalité juridique, financés par les communes, dirigés par un chef de corps et placés sous la responsabilité d'un collège de police (à vocation opérationnelle) composé des bourgmestres de la zone, ainsi que d'un conseil de police, composé de conseillers communaux.*
 - *Est également institué un conseil zonal de sécurité composé des bourgmestres, du procureur du roi, du chef de corps de la police locale et du directeur coordonnateur administratif de la police fédérale.*
-

La police communale de Bruxelles (1 800 policiers et 200 civils) réorganise ses structures afin d'apporter un meilleur service de proximité, alors que les missions de maintien de l'ordre public et de défense des institutions avaient été privilégiées.

En 1998, dans le but de faire prévaloir une approche intégrant activité judiciaire et occupation de la voie publique, ainsi qu'une meilleure visibilité des agents, 12 nouvelles divisions sont créées, tenant compte d'une certaine homogénéité des réalités sociales et démographiques. Elles disposent chacune de leur commissariat et sont divisées en 28 quartiers, soit un maillage dense mais pas trop fin.

Un officier s'efforce d'entretenir le contact avec la population, notamment lors des réunions de quartier (qui ont lieu toutes les 6 semaines). Les attentes de la population sont centralisées par la mairie (opération à laquelle la police est systématiquement associée).

Parallèlement à la réforme des structures policières, la Belgique adopte, mais en l'adaptant, la démarche du *community policing*.

Certaines initiatives avaient été menées dans de grandes entités urbaines, qui consistaient dans l'élaboration et l'exécution de « contrats de sécurité ». Ces projets étaient soutenus financièrement par l'État fédéral et avaient essentiellement pour but d'augmenter la sécurité du citoyen, de rétablir la confiance dans le service de police, de viser une approche modifiée de l'organisation policière, d'augmenter la qualité du service au citoyen et de s'attaquer aux causes sociales des phénomènes d'insécurité. L'approche réactive, sans être abandonnée, devait désormais s'accompagner d'une attitude proactive visant à prévenir les difficultés plutôt que d'avoir à les résoudre.

La police intégrée, structurée à deux niveaux, et la loi sur la fonction de police finalisent le choix du « modèle de police orientée vers la communauté ». Il faut toutefois prendre garde au fait que le vocable de communauté revêt en Belgique une tout autre signification qu'aux États-Unis.

À la demande du ministre de l'Intérieur, la direction des relations avec la police locale (CGL) est chargée de développer un programme de police de proximité. Une approche conceptuelle est élaborée, définissant les bases pour l'introduction de la philosophie et des méthodes de la police de proximité au sein des zones de police locale.

C'est la circulaire du 27 mai 2003 qui définit le *community policing* applicable aux services de police belges. Ce concept s'articule autour de « cinq piliers essentiels pour la fonction de police axée vers la communauté » :

1. *L'orientation externe* : la police ne se situe pas face à la société mais en son sein ; elle est intégrée à la vie en société. Par son implication, elle est rapidement et complètement consciente de ce qui « se vit et se trame » dans la société en matière de sécurité et de qualité de vie.

2. *Le travail par la résolution de problèmes* : ce pilier se réfère à l'identification et à l'analyse des causes potentielles de criminalité et de conflits dans la (les) communauté (s). La police ne se contente pas de réagir aux problèmes déjà survenus mais tente d'en identifier les facteurs responsables et d'agir (à temps) sur eux.

3. *Le partenariat* renvoie à la conviction qu'à la police de n'être pas seule responsable, et aussi de ne pas souhaiter l'être, du souci de sécurité et de qualité de vie. Les préoccupations de sécurité doivent être traitées par les différents partenaires sont comme les maillons d'une seule et même chaîne.

4. *S'acquitter de ses responsabilités* : le pilier « justification » exige la mise en place de mécanismes par lesquels la police peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle a fournies aux questions et besoins de la société au service de laquelle elle se trouve.

5. *L'implication capable* : cela signifie qu'il faut ménager et rechercher la possibilité, tant pour les policiers que pour les diverses composantes de la population, de s'attaquer de concert aux problèmes de sécurité et de qualité de vie, de fournir des services et d'instaurer l'ordre et la sécurité. »

Aux Pays-Bas

La mise en œuvre de la police de proximité est la conséquence directe de l'augmentation préoccupante de la délinquance et de la criminalité au cours des deux dernières décennies : doublement du nombre des infractions et des délits entre 1980 et 1998, flambées de violences collectives. Cette prise de conscience politique se caractérise par l'adoption de la loi « société et criminalité » en 1985. À compter de 1990, la réforme des services de police entre dans le cadre d'un vaste mouvement de rénovation sociale et de réforme de l'État.

Issue d'une loi de 1993, la réforme de la police est entrée en application le 1^{er} avril 1994. La mise en place de la police de proximité a entraîné en quatre ans le regroupement des 148 forces de police municipale et des 17 districts de police nationale au sein de 25 forces régionales, assistées en cas de besoin d'une unité projetable de police nationale de 3 500 agents. Les forces nationales et régionales sont toutes les deux financées par l'État (sur le budget des ministères de l'Intérieur et de la Justice). Chaque corps régional est par ailleurs subdivisé en « divisions » à la tête desquelles sont placés des chefs de district.

Au niveau national, le ministre de l'Intérieur définit avec le ministre de la Justice les grandes orientations en matière de sécurité. Au niveau régional, les priorités sont fixées de concert par le procureur principal et le bourgmestre de la ville la plus importante de la région. Directeur du corps de police régional, le bourgmestre est assisté par un conseil régional (composé des représentants des autres communes de la région et du procureur général).

La gestion au quotidien est assurée par le chef de corps régional (nommé par le Conseil royal sur proposition du ministre de l'Intérieur) assisté du procureur principal et du directeur de corps.

En vertu du principe du « dualisme de l'autorité », l'autorité sur les forces de police appartient soit au maire (notamment en cas de trouble à l'ordre public), soit au procureur lorsqu'il s'agit d'enquêtes judiciaires.

Avec la mise en pratique du concept de « direction et de gestion à distance », les autorités locales disposent d'une grande autonomie en matière d'organisation interne, de recrutement et d'affectation des effectifs.

En contrepartie, la sélection et la formation des policiers sont encadrées au niveau national. Les corps régionaux bénéficient également de l'assistance de l'Institut national de sélection et de formation de la police. Si le chef de corps décide en dernier recours de l'opportunité ou non de recruter un candidat, depuis le début des années 1980 est menée une politique volontariste pour recruter davantage de femmes ou des personnes issues des minorités. De plus, les autorités de police sont tenues de rendre compte de leur action et de leur gestion devant le conseil régional.

Les principales caractéristiques de la démarche néerlandaise sont : un recrutement diversifié faisant une large place aux policiers d'origine étrangère ; une formation initiale des policiers plus longue (16 à 18 mois) que celle pratiquée en France ; une formation continue qui met l'accent sur le tutorat et les enseignements axés sur le comportement ; une participation de la population assez développée (contractualisation relativement pragmatique et dont l'inexécution par les partenaires cocontractants peut entraîner la non-intervention des forces de police) ; un recours accru aux volontaires et surveillants.

La naissance du concept français de police de proximité

La consécration législative de la sécurité quotidienne dans la LOPS de 1995

Avant même la consécration par la loi d'orientation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 de l'objectif de police de proximité, une note de service de la sécurité publique en date du 31 mai 1994⁽¹⁾ souligne « l'importance attachée au concept de police de proximité et plus particulièrement de sûreté de voisinage ».

Ainsi, il est mentionné que « la sécurité publique doit reprendre pied dans les quartiers déshérités autrement qu'en y effectuant de simples passages en voiture ou en se contentant de répondre aux appels d'urgence ». Il est expressément demandé que les fonctionnaires de la police nationale participent à la vie des quartiers, à des réunions associatives et que le partenariat scolaire (avec la création d'un poste d'flotier scolaire) soit développé.

S'inspirant de l'esprit du *community policing*, il est recommandé d'inciter les citoyens à prendre en main la sécurité de leur quartier, en les impliquant dans l'action de la police, notamment à travers des rencontres régulières ou encore grâce à l'ouverture d'une ligne téléphonique dédiée aux personnes souhaitant rencontrer un flotier. La recherche de l'adhésion de la population à l'activité policière et le soutien à l'exercice de ses fonctions quotidiennes sont définis comme une priorité, comme une « philosophie de service et non comme une simple mode ou un exercice réservé à une seule catégorie de personnels, à savoir les flotiers ».

(1) Note de service DCSP n° 007894 du 31 mai 1994 « L'action de la sécurité publique en matière de police de proximité ».

Cette première circulaire de service est complétée par deux notes des 7 juin et 2 novembre 1994 relatives au « développement de l'îlotage opérationnel et de la sûreté de voisinage⁽¹⁾ ».

Il est tout d'abord constaté que nombre de plans départementaux de sécurité contiennent ces deux notions et les présentent comme des missions essentielles des services de police.

De nombreuses expériences locales sont également mises en exergue. Comme à Saint-Étienne, où les victimes d'infractions graves sont contactées dans les trois ou quatre jours par les îlotiers et cela en marge de l'enquête judiciaire. Comme à Chartres où les photos des îlotiers, correspondants de la population, sont affichées au commissariat central et dans les bureaux de police. Ou encore comme à Villepinte ou Strasbourg, où ont été créées les premières brigades d'îlotiers en VTT.

La « sûreté de voisinage » fait l'objet de développements à travers la mise en place de partenariats avec les bailleurs sociaux, l'amplification des contacts entre les commissariats et les associations de quartier, de commerçants ou de locataires.

Le 21 janvier 1995, le Parlement adopte la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), présentée par le ministre d'État Charles Pasqua et préparée par l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur.

Par une approche globale, elle jette les bases d'une politique de sécurité notablement renouvelée. Si une grande partie de ses dispositions normatives, budgétaires ou programmatiques ont trait à l'organisation de la police nationale, elle embrasse un champ bien plus large.

La LOPS appréhende la sécurité comme un droit et fixe les missions prioritaires des forces de l'ordre. Son article 3 définit les orientations permanentes de la politique de sécurité. La première d'entre elles est « l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ».

Consacrant les décisions prises dès 1994 en matière d'îlotage opérationnel, la LOPS entend progressivement renforcer les effectifs disponibles pour des missions de voie publique en dégageant les marges de manœuvre nécessaires, mais aussi en démultipliant la disponibilité policière par sa conjugaison avec d'autres dispositifs préventifs.

La prévention situationnelle de la délinquance figure ainsi en bonne place, avec la définition d'une base législative et d'un encadrement du recours à la vidéosurveillance, la prise en compte des problématiques de sécurité publique dans l'urbanisme, le gardiennage obligatoire des immeubles collectifs d'habitation et des parkings d'automobiles de grande capacité.

La responsabilisation des organisateurs de grands rassemblements à caractères sportif, récréatif et culturel participe directement de la recherche

(1) Notes de service DCSP n° 8374 du 7 juin 1994 et n° 017417 du 2 novembre 1994.

concrète de « coproduction de la sécurité » et de la volonté de préserver les effectifs de police et de gendarmerie au bénéfice de leur cœur de métier.

Si, sur les 16,8 milliards de francs inscrits pour la période 1995/1999, un plan pluriannuel de modernisation de l'équipement est programmé, la loi prévoit aussi le recrutement de personnels administratifs et techniques en vue de décharger les fonctionnaires actifs des tâches de soutien ou d'administration qui les écartent de la voie publique. La France connaît en effet un ratio personnels de soutien / policiers actifs parmi les plus faibles des pays occidentaux.

Par ailleurs, le volet fonctionnel et statutaire s'appliquant à la police nationale fait de la loi une étape déterminante. Elle fusionne en effet dans un ensemble unique les anciens corps et grades de « police en tenue » et de « police en civil » (s'agissant de cette dernière, les anciens enquêteurs et inspecteurs de police).

Désormais, si à chaque corps et à chaque grade peuvent correspondre une diversité d'expériences et de compétences professionnelles acquises, à commencer par la qualification d'officier de police judiciaire, les différences statutaires ne seront plus un obstacle à l'existence dans tous les services d'une ligne de responsabilité hiérarchique claire, directe et modernisée. Le fait qu'une même formation initiale soit dispensée, d'un côté, à tous les gardiens de la paix, de l'autre, à l'ensemble des officiers, accentue l'unité de la police nationale.

Enfin, après avoir réaffirmé le rôle de l'État en renforçant les pouvoirs du préfet à l'égard de l'ensemble des services de l'État et en posant l'obligation de coordination de leurs actions, la LOPS clarifie les responsabilités en matière de sécurité. Elle met en exergue le rôle du maire dans la définition de la politique locale de sécurité et consacre la contribution des entreprises privées de sécurité.

Une déclinaison : la police de proximité et la coproduction de la sécurité

Au cours des années qui suivent l'adoption de la LOPS, de 1995 à 2002, les pouvoirs publics recherchent la mise en place d'un dispositif policier plus cohérent, plus efficace et surtout plus disponible au service de la prévention et de la lutte contre la « petite et moyenne délinquance ».

Cette orientation se traduit par deux axes destinés à trouver une traduction opératoire et institutionnelle.

– D'une part, l'objectif de « proximité » doit être au cœur de l'organisation et des méthodes d'action des services policiers de sécurité publique. La police doit développer une approche des enjeux de sécurité prenant en compte de manière concrète et effective les préoccupations des citoyens en matière de sécurité.

Loin de se limiter à traiter au cas par cas infractions ou événements, elle doit chercher à agir dans la durée, en s'efforçant de régler en profondeur les problèmes.

Elle doit également, par sa présence visible dans les lieux de vie des citoyens, développer des modes d'action qui les rassurent quant à la possibilité de faire appel à tout instant à la protection policière.

Enfin, en tant qu'institution chargée, parmi bien d'autres, d'une fonction de régulation sociale, elle doit être perçue comme légitime dans ses interventions par toutes les composantes de la société.

– D'autre part, la notion de « coproduction locale de sécurité » restitue la prise de conscience des pouvoirs publics que la sécurité résulte d'un ensemble de facteurs qui ne reposent pas tous sur la seule action de la police et de la justice. Une politique de sécurité ne peut réussir sans s'appuyer sur un partenariat local, étroit et confiant, mais aussi efficace et ne diluant pas l'exercice par chacun de ses responsabilités institutionnelles.

Les missions confiées aux services de sécurité intérieure s'insèrent donc dans un maillage territorial au sein duquel une pluralité d'acteurs, investis de missions complémentaires, intervient.

Il est tout d'abord nécessaire que ces acteurs s'accordent sur un diagnostic commun de la nature des troubles et des dysfonctionnements, du plus petit au plus grand, qui affectent le territoire.

Ils doivent ensuite mettre en synergie leurs objectifs et les modes d'intervention respectifs, du traitement amont le plus préventif au traitement aval, réparateur ou attributaire de sanction.

Pour ce dernier, il convient de s'assurer de l'accord de l'autorité judiciaire représentée par le procureur de la République.

La conjonction des efforts sur les points clés et leur maintien sur une longue durée doivent permettre la réduction des problèmes de sécurité.

En 1997, l'approche par la « coproduction locale de sécurité » connaît un regain d'intérêt, après une phase ouverte de réflexion programmatique qui se clôt par le colloque de Villepinte.

Les dispositifs contractuels locaux font l'objet d'une relance et d'une révision volontaristes, accompagnées, comme souvent dans notre pays, d'un changement de dénomination destiné à marquer cette évolution : les contrats locaux de sécurité (CLS). Sans que des critères ou des seuils obligatoires ne soient imposés, l'impulsion est donnée d'entendre à de nombreuses villes ces partenariats formalisés par un contrat déclinant des mesures. Ils s'organisent autour d'une ou de plusieurs communes, mais sont pilotés par l'État, représenté par l'autorité préfectorale.

Rapidement aussi, l'objectif de « police de proximité » prévu par la LOPS fait l'objet d'un réexamen et de développements conceptuels s'incarnant dans une doctrine expérimentale, destinée à devenir la pierre angulaire de l'organisation policière de sécurité publique. Il s'agit d'une approche radicalement nouvelle en France de la fonction policière.

À partir d'exemples tirés de voyages d'étude comparée, les concepteurs de la doctrine nationale de police de proximité ambitionnent de rapprocher la police de la population, grâce à de nouveaux modes d'intervention policière com-

binés à des logiques territoriales. Ils s'inspirent directement pour les transposer des pratiques de *community policing* en vigueur aux États-Unis ou au Canada.

Après, il est vrai, de fortes résistances et parfois des échecs, certaines polices locales y ont graduellement mis en place des dispositifs territorialisés, fonctionnant à des échelles correspondant à des identités, des représentations et des réseaux de solidarités de voisinage concrètement vécus et reconnus par les habitants.

Les représentants des diverses formes d'organisation sociale implantés sur ces territoires fournissent ainsi des interlocuteurs réguliers aux forces de police. Si certaines zones connaissent une forte homogénéité sociale, on aurait cependant tort d'attribuer systématiquement et de manière univoque au concept de *community policing* une dimension ethnique ou religieuse dont l'usage du mot « communautaire » est souvent connoté en français.

Dans le contexte de 1997, comme cela sera détaillé dans la deuxième partie du document, le développement du volet « police de proximité » inscrit dans la LOPS de 1995 apparaîtra comme un moyen de répondre aux attentes de la population et des élus locaux en matière de sécurité sans pour autant adopter une démarche répressive. Réhabiliter une forme d'îlotage modernisée sera perçu comme une idée novatrice et rassurante. Le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, soutiendra et promouvra le projet de police de proximité, en écartant par ailleurs sans ambages, pour qu'il n'y ait aucun contresens, l'idée d'une organisation « communautaire » qui serait contraire à la tradition nationale « républicaine » du service public traitant de manière égale voire uniforme chaque citoyen.

La mise en œuvre concomitante d'une stratégie de lutte contre la petite et moyenne délinquance

En mai 1995, Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, hérite des orientations fixées par la LOPS et en exécute le programme. Outre la recherche d'une disponibilité plus grande et mieux répartie des policiers sur la voie publique, au service de la lutte contre la petite et moyenne délinquance, il développe l'adaptabilité des unités, leur mobilité et la dimension judiciaire de leur action.

Le développement progressif des systèmes d'information d'aide au pilotage des services

C'est en 1995 qu'est autorisée pour la première fois la mise en œuvre de la main courante informatisée (MCI)⁽¹⁾ comme outil de pilotage et d'évaluation de l'action des services de la sécurité publique. Existant de longue date sous format papier, les registres de main courante permettent l'exploitation et le suivi systématiques des requêtes à caractère non pénal des usagers et des interventions de police.

(1) Arrêté du 24 février 1995, JO du 9 mars 1995.

L'informatisation de la MCI doit permettre d'améliorer, quantitativement et qualitativement, les modalités de l'occupation policière de la voie publique : taux de présence, vérification de la cohérence entre, d'une part, la distribution horaire et journalière des effectifs et, d'autre part, la répartition temporelle des phénomènes d'insécurité.

Les diagnostics ainsi réalisés permettent, le cas échéant, d'envisager des adaptations structurelles visant à améliorer le fonctionnement des services (changements d'horaires ou de cycles de travail, par exemple). Par ailleurs, au quotidien, chaque fonctionnaire est en mesure de prendre connaissance de l'actualité de la circonscription (consultation sur papier ou sur écran), tandis que la gestion des consignes permet d'orienter les patrouilles.

Recensant l'identité des personnes en cause lors des interventions (auteurs mais aussi requérants et témoins), voire leurs véhicules, la MCI constitue un fichier de travail strictement local.

Toutefois, la montée en régime de la MCI ne s'est faite que lentement, ses potentialités étant d'ailleurs encore loin d'être épuisées. Son utilité complète à des fins opérationnelles ne peut se révéler que dès lors qu'elle fait l'objet d'un renseignement systématique sur la base des missions effectuées. Or, celui-ci ne sera véritablement généralisé au sein des services de sécurité publique qu'en 2003-2004.

Par ailleurs, les échanges d'informations opérationnelles, par exemple les fiches de mise en attention entre brigades anticriminalité et sûretés départementales, sont facilités.

Enfin, la diffusion des outils de gestion cartographique permet d'établir progressivement des cartes actualisées très fréquemment des secteurs sensibles et de détecter ainsi les cibles à traiter.

La réforme des cycles de travail

L'année 1995 marque aussi l'entrée en vigueur du cycle de travail aujourd'hui majoritaire au sein de la police nationale, à savoir le cycle dénommé « 4/2 » (quatre jours de travail suivis de deux jours de repos).

Particulièrement adapté aux enjeux d'une police du quotidien, il présente l'avantage considérable de mieux répartir la présence des effectifs sur l'ensemble de la semaine, et donc de réduire le déficit relatif de présence les week-ends.

Les sûretés départementales

Entre août 1995 et janvier 1996, 14 sûretés départementales sont créées, dans les directions départementales de sécurité publique des départements franciliens, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de Corse (Corse-du-Sud et Haute-Corse), du Rhône, du Nord et de la Réunion.

Il s'agit de remédier à la faiblesse des unités de police judiciaire et administrative (UPJA) qui ne peuvent, faute d'effectifs suffisants, assurer un suivi judiciaire efficace de certaines affaires de violences urbaines ou de trafics de stu-

péfiantes qui, ne se rattachant pas à la criminalité organisée, ne sont pas suffisamment prises en charge par les services régionaux de police judiciaire.

Les sûretés départementales sont, selon les instructions de l'époque, « des unités opérationnelles devant répondre, d'une part, au souci de lutter plus efficacement contre la délinquance qui s'est accrue dans les départements urbanisés et, d'autre part, à la nécessité de juguler le phénomène des violences urbaines et la toxicomanie ». Les sûretés départementales de la sécurité publique sont appelées à intervenir tant en police judiciaire qu'en police administrative.

S'agissant de la police judiciaire, ces unités ont un triple rôle :

- assistance ou relais des circonscriptions au cours de l'enquête, pour identifier et interpellier les auteurs d'atteintes aux personnes et aux biens, et les auteurs de violences contre les agents publics ;
- impulsion et animation de l'activité de police judiciaire de sécurité publique dans le département ;
- coordination des moyens techniques relevant de la sécurité publique. C'est aux sûretés départementales qu'il revient de développer les moyens départementaux d'investigation tant pour l'informatique que pour la police technique de proximité.

Pour le directeur général de la police nationale, « le soutien ainsi apporté aux circonscriptions de sécurité publique, en matière d'investigations judiciaires ou de police administrative, doit impérativement se traduire pour elles par un meilleur traitement de la petite délinquance, principale source du sentiment d'insécurité de nos concitoyens, à l'attente desquels il faut répondre par l'instauration d'une véritable police de proximité ».

Le concept de « police de proximité » comprend donc, en 1996, une dimension judiciaire nettement marquée.

L'officier de quart

Selon les modalités définies localement, l'officier de quart exerce la continuité du commandement et apporte la réponse adaptée à tout événement dans tous les domaines d'activité de la sécurité publique. Exerçant l'intégralité des responsabilités opérationnelles qui lui sont confiées par l'autorité hiérarchique, il détermine les moyens à mettre en œuvre et son niveau d'engagement personnel dans les diverses missions au regard de la nature de l'événement traité, de la personnalité des individus concernés, des circonstances de fait ou de lieu.

Il veille tout particulièrement à la continuité et à la qualité du service public.

Son autorité fonctionnelle s'exerçant sur l'ensemble des effectifs, il oriente l'action des unités sur le terrain. En dehors des heures ouvrables, il est chargé du contrôle du fonctionnement des services et assure, en liaison avec le centre d'information et de commandement, l'articulation intersecteurs et la coordination des unités du service d'ordre public.

Il pilote et coordonne en temps réel l'activité judiciaire, mettant son expertise et ses conseils au service des enquêteurs qu'il commande. Il prend soin,

par la qualité des comptes rendus dont sont destinataires les magistrats, de l'adéquation de la réponse judiciaire à l'événement traité.

Il s'assure scrupuleusement de l'information des services d'investigation pour les dossiers relevant de leur compétence et devant être évoqués avec eux.

Il a le souci constant de la qualité des relations avec les autorités de tutelle et les partenaires institutionnels. Il avise sans délai l'autorité hiérarchique dont il dépend dès que les circonstances le justifient. Il rend compte de façon régulière de l'accomplissement de ses missions et procède aux adaptations nécessaires.

Les brigades anticriminalité

Issues d'une expérimentation lancée à la fin des années 1960, les brigades spéciales de nuit (BSN) et les brigades de surveillance de voie publique (BSVP) apparaissent pour la première fois officiellement dans une note de la direction centrale de la sécurité publique en 1973. Elles deviennent brigades anticriminalité (BAC) en septembre 1991.

Depuis 1995, elles se développent, tant sur le plan des effectifs que sur celui de leur organisation (BAC de nuit, BAC de jour, BAC locales, BAC de district ou départementales). Ainsi, cette appellation est désormais labellisée et la seule admise pour ce type d'unités dont les fonctionnaires sont passés de 3 446 au 31 décembre 1995 à 4 643 au 31 décembre 2005, soit environ 7 % des effectifs de sécurité publique.

Ces unités ont pour vocation principale de lutter contre la délinquance de voie publique en recherchant le flagrant délit. Elles s'inscrivent aussi directement dans la politique de lutte contre les violences urbaines.

Selon les instructions officielles, tout fonctionnaire d'une BAC a pour mission permanente, tant à travers ses propres observations qu'avec l'aide des renseignements qui lui sont communiqués par les autres unités des services, d'acquérir et d'entretenir une connaissance approfondie des délinquants sévissant dans son ou ses secteurs d'intervention habituels.

Il doit également, dans l'exercice de ses missions, orienter son activité vers une recherche permanente du renseignement opérationnel pouvant intéresser l'ensemble des directions de la police nationale : éléments relatifs à la délinquance locale ou au grand banditisme mais également informations ayant trait à toute forme d'activisme pouvant avoir un lien avec le terrorisme.

Les compagnies et sections d'intervention et les renforts d'unités mobiles en sécurisation

Dans le même temps, et pour faire face aux violences urbaines, les compagnies départementales d'intervention (CDI) et les sections d'intervention (SI), dont la création remonte à l'arrêté ministériel du 3 juillet 1969, se développent.

Placées sous l'autorité des directeurs départementaux de la sécurité publique, ces unités d'intervention sont prioritairement chargées de la lutte contre

la délinquance de voie publique et les violences urbaines ainsi que du maintien ou du rétablissement de l'ordre et du soutien et de l'assistance opérationnels aux différents services de la police nationale.

Face aux violences urbaines, ces formations sont mobiles et disposent de l'atout d'une très bonne connaissance du terrain, puisque travaillant à demeure dans le département.

En outre, à compter de 1993-1994, les unités de CRS sont davantage sollicitées pour « contribuer au maintien ou au rétablissement de l'État de droit à l'occasion de missions de sécurisation effectuées dans les villes les plus concernées par la délinquance et les violences urbaines ⁽¹⁾ ».

Il s'agit là de la première étape du renforcement graduel des missions assurées par les CRS en quartier urbain sensible depuis une dizaine d'années. Ce renforcement s'accompagnera au fil du temps d'une évolution importante de leurs méthodes d'intervention, vers davantage de souplesse, de mobilité et de finalité judiciaire, que dans les techniques de maintien de l'ordre. Ce mouvement sera jalonné par plusieurs étapes : fidélisation, constitution de détachements d'intervention à résidence, zonalisation et plan de renforcement de la lutte contre les violences urbaines, témoignant de leur capacité à s'adapter aux missions qui leurs sont assignées.

(1) Circulaire ministérielle aux préfets du 28 octobre 1994.

**L'apparition d'une
autre conception
de la proximité :
de la confusion
des missions à la
précipitation dans
la généralisation
de l'implantation
du dispositif**

Ce qui a grandement nui à la police de proximité, dans sa deuxième version, ce sont moins les postulats et les objectifs de départ, sincèrement ambitieux, que les conditions de sa conceptualisation centralisée et de son extension à marche forcée, selon un cadre méthodologique rigide plaqué de manière uniforme sur l'organisation policière⁽¹⁾.

S'il est vrai qu'elle a pu heurter de plein fouet une culture professionnelle policière qui valorisait traditionnellement peu la territorialisation de son action et la prise en compte de son environnement sociologique, la police de proximité n'a pas trébuché parce que les policiers seraient obstinés, incapables de renouveler leurs méthodes ou refuseraient d'évoluer avec la société. Mais bien parce qu'elle s'est trop exclusivement incarnée dans une « doctrine nationale de la police de proximité ».

Cette injonction de modernisation du service public policier par la proximité, paradoxalement intimée du haut vers le bas, et très fortement contrainte par un calendrier extrêmement serré, a rapidement privé la réforme de toute possibilité de réussite.

En ne laissant pas suffisamment le temps aux pratiques innovantes de s'installer et de se diffuser, en refusant aux échelons locaux chargés de la mettre en œuvre une latitude suffisante pour composer avec la réalité de terrain, en précipitant un calendrier incompatible avec les mutations structurelles en cours dans la police et la capacité à soutenir des redéploiements de moyens, la réforme s'est essouffée d'elle-même et n'a pas pu donner les résultats escomptés.

De surcroît, elle a aussi pâti d'une certaine confusion dans les missions et les objectifs du service public. Le fait d'intégrer fortement une dimension préventive dans son activité, et de se placer au cœur de relations partenariales et pluridisciplinaires pour la remplir, ne doit pas conduire à se départir de l'exercice de ses missions propres, au premier rang desquelles l'exercice de la contrainte légitime et l'interpellation des auteurs de crimes ou délits.

Il est certes délicat de hiérarchiser les causes explicatives de phénomènes aussi complexes que l'évolution très défavorable de la délinquance enregistrée concomitamment à la mise en œuvre de la réforme, ainsi que des ratés de l'activité de police judiciaire alors relevés. Mais, si une réforme aussi profonde nécessite une période de rodage, certains choix stratégiques ont indubitablement contribué à désorganiser et à affaiblir structurellement la prise en charge de l'activité de police judiciaire.

(1) Paradoxalement plus critiques que les membres du groupe de travail, certains acteurs directs ayant contribué à la mise en place de cette nouvelle conception de la police de proximité estiment que celle-ci s'est accompagnée « d'une idéologie partenariale et préventive trop poussée, au détriment des outils régalien de régulation et de répression par l'application de la loi ».

Un modèle conçu pour refondre radicalement l'organisation de la sécurité publique

Des objectifs et des modes d'intervention ambitieux

Trois objectifs à atteindre

Les promoteurs de la réforme poursuivent trois objectifs majeurs étroitement liés :

- l'anticipation des événements et la prévention des difficultés ;
- la connaissance du territoire et de sa population ;
- une meilleure réponse aux attentes des habitants.

Pour le premier objectif, il s'agit de **substituer une logique d'anticipation à une logique de réaction**. Le policier doit mieux connaître le terrain, les gens qui l'occupent, afin de cerner les besoins de la population et les problèmes rencontrés. Il doit ainsi être à même d'anticiper l'action délictuelle et d'apporter des réponses durables et adaptées. La police de proximité cherche à réduire les obligations d'intervenir en réaction à des incidents.

Le deuxième objectif vise à ce que **la police soit connue et recon nue par les habitants**. Cette démarche est reprise du *community policing* anglo-saxon. La police doit connaître les caractéristiques socio-économiques et humaines de son territoire et les différentes populations qui y vivent. Elle doit être intégrée au quartier, visible, accessible, à l'écoute. Et c'est seulement dans ces conditions que son action est acceptée par la population et qu'ainsi un dialogue permanent peut s'établir.

Enfin, le troisième objectif doit contribuer à **mieux prendre en compte les besoins exprimés par la population**. Aussi, à une logique de réponse à des demandes ponctuelles doit se substituer une logique de service, avec le souci d'aller à tout moment au-devant des attentes des citoyens en matière de sécurité au quotidien. La stratégie et la mise en action des services doivent prendre comme point de départ les préoccupations des habitants.

Cinq nouveaux modes opératoires

La nouvelle doctrine mise en place repose sur cinq modes d'intervention :

1) **la « territorialisation de l'action policière »**. Elle prévoit la définition d'un maillage territorial de chaque circonscription de sécurité publique selon des réalités de quartier. La doctrine décide la déconcentration d'une très large partie des missions de police de voie publique : missions d'assistance et de secours, traitement des incivilités, recueil de toute plainte et traitement judiciaire direct de la petite délinquance, exercice des missions préventives. Les policiers de proximité doivent connaître leur terrain d'intervention et être connus des habitants ;

2) la « **responsabilisation** » des agents à tous les niveaux. Pour chaque territoire, une équipe est dédiée et un responsable désigné et fidélisé. Il dispose de marges de manœuvre importantes pour « gérer » son terrain. De même, le policier de proximité bénéficie d'une autonomie d'action et est encouragé à prendre des initiatives afin d'atteindre les objectifs fixés par son supérieur ;

3) la « **polyvalence des agents** ». C'est la conséquence de la déconcentration des missions : le policier de proximité doit donc être un généraliste. Ses missions sont variées. Il doit être capable de procéder à des interpellations, de rédiger des procédures judiciaires tout en développant un dialogue avec la population et en échangeant avec les habitants de son territoire d'évolution ;

4) le **contact permanent avec les autres acteurs locaux**. La police de proximité doit conclure des partenariats avec les acteurs locaux (élus, administrations, associations...). Le policier doit s'impliquer dans la vie de la cité ;

5) une « **relation privilégiée avec la population** ». Un meilleur service rendu au public (meilleure qualité de l'accueil, assistance aux victimes) doit être systématiquement recherché. Les besoins de la population doivent être identifiés et une communication sur les actions menées doit être engagée. De plus, les déplacements sur le terrain (notamment pour les prises de plainte) doivent être privilégiés.

Le policier de proximité doit avoir une très bonne connaissance de son territoire et de ses habitants afin de pouvoir mieux anticiper les événements. Il se doit d'être tout aussi réactif que proactif. Les attentes exprimées par la population doivent guider l'action des services de police.

Un calendrier très serré

Dans un premier temps, **l'expérimentation est engagée, à l'été 1999, dans cinq circonscriptions pilotes de sécurité publique** (Beauvais, Châteauroux, Nîmes, Les Ulis, Garges-lès-Gonesse), choisies après une étude de faisabilité et la définition, pour chacune, d'un projet de service.

Presque simultanément, une seconde vague d'expérimentation, beaucoup plus importante, est annoncée et lancée sans attendre par le Conseil de sécurité intérieure du 19 mai 1999 pour débiter au mois d'octobre de cette même année dans 62 nouveaux sites (quartiers ou communes) répartis dans les départements sensibles⁽¹⁾. À Paris, c'est dès le mois d'avril 1999, à travers la réforme de la préfecture de police, que la mise en œuvre opérationnelle a été réalisée. Au total, ces expériences ont concerné 2 millions de personnes. Le document fixant la doctrine et le projet d'instruction ont été adressés aux préfets le 17 décembre 1999.

En réalité, cette phase a moins consisté dans une véritable expérimentation, donnant lieu à évaluation puis ajustements correctifs, que dans une phase permettant l'achèvement de la conceptualisation et de l'écriture de la doctrine nationale.

(1) Voir annexe n°

Celle-ci sert de **canevas impératif à la généralisation qui doit s'échelonner à échéances rapprochées entre mars 2000 et juin 2002 en trois phases concernant chacune environ 10 millions d'habitants :**

1^{re} phase : avril – décembre 2000

2^e phase : octobre 2000 – octobre 2001

3^e phase : juin 2001 – 1^{er} semestre 2002

Le plan de généralisation de la police de proximité donne lieu à la diffusion d'une circulaire aux préfets datée du 24 janvier 2000 pour la première phase et du 10 octobre pour la deuxième phase.

Diverses mesures d'accompagnement sont prévues afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, le chef de la circonscription de sécurité publique concernée par la réforme doit élaborer son propre projet de police de proximité.

Ce document a pour objectif, à partir d'un diagnostic de départ de la situation de la circonscription et de l'existant en matière de police de proximité, de définir les modes d'action de la police de proximité, la répartition des tâches entre services de la sécurité publique, les moyens mobilisés y compris les contributions des autres services de police et les concours et la coopération avec d'autres partenaires (collectivités locales, bailleurs sociaux, etc.).

Un comité de pilotage départemental, mis en place par le préfet, composé des chefs de service de la police et animé par le directeur départemental de la sécurité publique, doit faire un point régulier sur l'avancement du projet et les mesures d'accompagnement en matière de formation et de communication.

Le projet définitif de police de proximité est arrêté par le préfet après validation technique du niveau central et présentation au comité technique paritaire départemental.

La direction centrale de la sécurité publique a fixé un cadre normatif d'organisation en proposant notamment de nouveaux organigrammes de référence présentés le 21 avril 2000 au comité technique paritaire central⁽¹⁾. Ceux-ci traduisent l'importance accordée au service local de police de proximité qui tient désormais une place centrale et s'appuie sur les unités territorialisées que sont les secteurs et regroupe les brigades de roulement et les brigades anticriminalité.

(1) Circulaire du 28 février 2000 sur l'adaptation de l'organisation et des structures des circonscriptions de sécurité publique à la police de proximité.

De la polyvalence à la confusion des missions

Une déconcentration très poussée fondée sur la polyvalence individuelle du policier de proximité

La doctrine d'emploi prévoit une restructuration très profonde des services de sécurité publique. Elle est fondée sur **le principe de la polyvalence de chacun des fonctionnaires affectés à l'échelon d'un quartier**. Dans chaque circonscription, la fidélisation des effectifs, en application du principe de la sectorisation, entraîne la mise en œuvre d'une déconcentration très poussée de la prise en charge des missions. La réforme s'incarne enfin par la refonte de l'organigramme autour d'un pôle principal : le service ou l'unité de police de proximité.

Les renforts d'effectifs sont presque exclusivement affectés aux unités de proximité, qui bénéficient aussi, quoique inégalement selon les lieux, de l'affectation de gradés et d'officiers solides et expérimentés parmi ceux disponibles.

Au départ, le regain volontariste du taux de présence sur la voie publique, destiné à être visible pour lutter contre le sentiment d'insécurité, et la « projection » des effectifs vers des missions préventives en direction du public, sont réels. Cependant se profile progressivement l'effet « immobilier » qui tend à les amenuiser, masqué à l'origine par le décalage de la livraison des nouvelles implantations, délais qui sont caractéristiques de tout projet immobilier.

Les fonctionnaires de police sont immobilisés de manière croissante dans ces implantations, pour la plupart ouvertes dans la journée et fermées la nuit.

À l'origine, toujours, le renforcement des relations avec le public vise également la combinaison équilibrée de deux objectifs, préventifs et répressifs, qui doivent prendre en charge les policiers de proximité.

Les missions préventives incluent la visibilité, le recueil des doléances en matière d'insécurité et l'établissement de relations de confiance avec la population. Les missions répressives visent au respect de l'application de la loi à travers le recueil de renseignement sur les auteurs d'infraction d'habitude et les auteurs de troubles récurrents et l'exercice du petit judiciaire.

Celui-ci ne doit pas se borner au recueil des plaintes mais doit inclure le traitement procédural de toute une série d'infractions courantes qui participent de la délinquance de masse (différends entre personnes et dégradations contre les biens), voire le cas échéant, impliquer l'interpellation.

Ainsi, à l'origine, l'ouverture au public – l'engagement du dialogue avec les habitants des quartiers et leurs représentants associatifs, la participation à des actions de prévention voire, fréquemment, à des initiatives de développement social, culturel et sportif – ne doit pas reléguer au second rang l'intervention coercitive lorsqu'elle est nécessaire, le recueil des plaintes mais aussi la conduite des enquêtes de premier niveau et l'interpellation quand celle-ci s'impose.

L'attraction trop exclusive des unités de proximité vers des missions partenariales aux contours souvent confus

En liaison étroite avec les polices municipales et les autres acteurs des contrats locaux de sécurité, un véritable effort est engagé pour assurer l'exécution des missions sur lesquelles insiste la doctrine : le recueil périodique et systématique des doléances des habitants, la recherche du contact avec la population, le développement des missions préventives dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

De nombreux dispositifs sont mis en œuvre : participation des « proximi-ers » aux réunions de quartier organisées par les municipalités et les organismes de logement social, participation aux groupes de travail partenariaux correspondant à la mise en œuvre des fiches-actions des contrats locaux de sécurité, présence dans les établissements scolaires pour des sessions d'information sur le rôle de la police et la sensibilisation au respect de la loi, présence aux abords des centres sociaux ou encore des marchés.

En pratique, les rapports de l'inspection générale de la police nationale et les séminaires d'encadrement soulignent de manière de plus en plus alarmante que **la dimension judiciaire de l'activité de proximité est très insuffisamment potentialisée**. Les unités de proximité sont parvenues à se focaliser sur l'approche préventive et partenariale mais ont échoué dans l'accomplissement de leurs missions judiciaires.

Un écart excessif s'est insensiblement créé entre les unités spécialisées dans les investigations judiciaires et les unités de proximité, ce qui entraîne une segmentation préjudiciable à l'efficacité de l'ensemble.

En fait, avec le recul, on observe que les unités de proximité se sont vu déléguer presque exclusivement la participation des services de police aux contrats locaux de sécurité, eux-mêmes majoritairement organisés autour d'**une définition et d'une approche très large de la prévention de la délinquance. Cela a eu pour effet de diluer leur efficacité.**

Beaucoup des mesures contractuelles touchent à la politique de l'enseignement, à l'action sanitaire et sociale, au développement culturel et sportif, objectifs certes importants, mais qui ne relèvent pas au premier chef de la politique de prévention de la délinquance.

Outre la volonté d'appréhender les manifestations de la délinquance conjointement avec leurs possibles déterminants sociaux situés très en amont, la confusion des missions est aussi la résultante de l'absence de moyens spécifiquement dédiés par l'État à la prévention de la délinquance.

En effet, **les CLS ne bénéficient pas de lignes de financement spécifiques de la part de l'État, ce qui handicape leur essor opérationnel, intégralement assujéti à la volonté et aux capacités de financement des collectivités locales concernées.**

L'extension du champ des CLS vers les politiques sociales permet aussi aux acteurs locaux engagés dans la prévention de la délinquance de pouvoir bénéficier du dispositif des emplois-jeunes, qui monte rapidement en régime. En dehors des adjoints de sécurité de la police nationale, le « ticket modérateur » de

20 % et la pérennisation ultérieure des emplois rendent nécessaire l'adossement des actions des CLS sur les dispositifs de financement de la politique de la ville ou des contrats éducatifs locaux.

Polyvalence et impasse judiciaire

Les rapports de l'inspection générale de la police nationale établissent nettement la chronique de cette impasse. Ils mentionnent tout d'abord les conséquences, et les risques associés, de l'insuffisance des qualifications de police judiciaire par rapport à l'objectif de polyvalence assigné à chaque policier de proximité. Ils alertent également sur **les prélèvements disproportionnés de ressources humaines dans les unités de traitement judiciaire pour compenser le coût de la généralisation rapide.**

Mais, surtout, ces rapports pointent la très notable **insuffisance de l'exploitation du renseignement opérationnel. Une preuve flagrante de cet échec est donnée par les statistiques relatives au taux de couverture des cambriolages ou des dégradations de véhicules**, à savoir la proportion de déplacement d'un équipage de police sur les lieux pour procéder à des constatations, notamment de police technique et scientifique, suite au dépôt d'une plainte pour cambriolage au domicile ou vol par effraction dans un véhicule.

Certes, les situations ne rendent pas toujours absolument utile un tel déplacement, notamment si les circonstances de l'infraction, l'absence de préservation des lieux en l'état ou le caractère tardif du dépôt de plainte rendent peu probable le maintien de traces exploitables par la police technique et scientifique. Mais, dans la majorité des cas, un tel déplacement est très opportun et constitue par ailleurs un geste élémentaire de prise en considération des dommages subis par la victime.

Paradoxalement, alors que le développement de la police technique et scientifique de proximité constituait un des axes forts de la stratégie de modernisation de l'action policière depuis la fin des années 1980, la période de mise en œuvre de la police de proximité coïncide avec l'absence de tout progrès significatif en la matière.

À cette époque, la police technique et scientifique reste essentiellement fondée sur le recours aux comparaisons d'empreintes digitales et sur les fonctionnalités de recherche criminelle des fichiers d'antécédents judiciaires comme le STIC, avec notamment le développement de bases photographiques locales (le fichier « Canonge »).

De 1999 à 2002, le taux de transport sur cambriolage progresse peu : il passe de 41,6 % (94 386 transports) à 43,1 % (101 916), l'augmentation en valeur absolue étant liée à l'augmentation rapide du nombre de cambriolages. Par contraste, de 1996 à 1999, ce taux avait progressé de 17,5 % à 41,6 % et de 2002 à 2006, il a augmenté de vingt points, pour atteindre 63,2 % en 2006. Si la baisse des cambriolages peut s'expliquer en partie par les progrès des systèmes anti vols, il n'est pas douteux qu'elle doit également à l'élucidation croissante des affaires souvent commises par des équipes de délinquants d'habitude.

Les vols commis par dégradation de véhicules connaissent la même évolution, bien qu'à un niveau moindre. De 1999 à 2002, le taux de couverture progresse modérément, de 5,8 % à 9,7 %. En 2006, il atteint 24 %.

Mais c'est sans doute l'évolution du taux de signalisation des personnes mises en cause lors des enquêtes judiciaires qui atteste de la perturbation de l'activité de police judiciaire la plus grave. En effet, l'absence de signalisation d'une personne mise en cause, dans les cas où le droit le prescrit ou l'autorise, prive les services de police et de gendarmerie de la possibilité d'élucider de nombreuses affaires en matière de délinquance d'habitude, puisque les traces d'empreintes digitales recueillies sur les lieux d'infraction ne pourront être rapprochées de celles de leurs auteurs. En l'absence de photographie, les témoins éventuels ne pourront pas aisément identifier l'auteur des faits.

De 1996 à 1999, le taux de signalisation des personnes gardées à vue s'était accru de 37 % à 66 %. Les trois années suivantes, il progresse de moins de sept points, à 72,8 % en 2002. Il avoisine, en 2006, 97,6 %.

Le déséquilibre est amplifié par le contexte de la réforme concomitante de la procédure pénale mise en œuvre par la loi n° 2000-516 relative à la présomption d'innocence. Elle requiert une forte mobilisation des enquêteurs, officiers et agents de police judiciaire, qui voient leurs charges procédurales notablement augmentées, sans préjudice du coût de recyclage, de formation et d'adaptation propre à chaque réforme de la procédure pénale.

La précipitation dans la généralisation du dispositif

Une adhésion très inégale à un changement majeur de culture professionnelle

Une telle réforme heurte tout d'abord de plein fouet la logique administrative d'organisation de la police nationale et la culture policière française, qui privilégie traditionnellement le maintien de l'ordre et l'activité judiciaire.

Certes, le projet de réforme ne suscite aucune hostilité franche. Mais pas davantage une adhésion de la base, ou alors de manière inégale et limitée. En deux mots, attentisme et scepticisme dominant. Un accompagnement renforcé est donc nécessaire.

La rapidité du calendrier de mise en œuvre et l'absence de référents de comparaison ou d'expérimentations réussies concrètement vécus ne permettent pas l'appropriation de la réforme par la base.

À l'inverse, le schéma initial d'expérimentation, ciblé et progressif, aurait pu permettre d'attester la pertinence de nouvelles méthodes d'action territorialisée de la police de sécurité publique dans le cadre d'une doctrine de proximité, dans certaines circonscriptions ou certains territoires. À la condition

que pour chacun de ceux-ci, les moyens d'action suffisants soient dégagés et leur pérennisation garantie.

Une telle stratégie d'expérimentation aurait également pu produire un effet d'entraînement, si elle avait davantage préservé la possibilité d'assouplissements du schéma national en fonction des circonstances locales, si elle avait graduellement donné lieu à des ajustements pragmatiques de la doctrine d'emploi pour tenir compte des enseignements expérimentaux, et si un délai significatif et réaliste avait été respecté pour évaluer l'impact d'une réforme aussi conséquente de l'action policière.

Mais il a été beaucoup trop hâtivement tiré des débuts encourageants de tests, somme toute circonscrits, la possibilité et l'opportunité d'une généralisation pérenne de la nouvelle doctrine d'action, en moins de deux ans, à l'ensemble des services de sécurité publique.

Ne pas attendre que l'augmentation très significative des moyens accordés au dispositif de formation professionnelle pour accompagner la réforme porte pleinement ses fruits se révèle très dommageable. De même, les délais de recrutement et de formation des nouveaux policiers destinés à pourvoir les créations nettes d'emploi sont alors largement sous-estimés.

Enfin, les unités territoriales non concernées par la révision des organigrammes restent largement en dehors d'un mouvement qui aurait dû concerner l'ensemble des services. Les redéploiements d'effectifs les affaiblissent. De plus, et il convient de ne pas minorer cet impact symbolique des choses, le regroupement des unités dont l'action sera territorialisée sous le vocable d'unité ou de service de police de proximité crée des incompréhensions et des frustrations. En effet, la motivation de chacun est assise sur le sentiment qu'il a de contribuer à la réponse attendue par le public de l'action de la police nationale. Ces malentendus et non-dits pèseront dans la coordination insuffisante des unités relevée par la suite.

Un tel changement de culture professionnelle ne pouvait se faire en un jour. D'autant moins qu'il survenait dans un contexte très défavorable. Comme le montrent de plus en plus nettement les quatre rapports d'évaluation *in vivo* établis par l'inspection générale de la police nationale entre décembre 1999 et avril 2001 ⁽¹⁾, la généralisation de la police de proximité s'est rapidement traduite par une impasse fatale, d'ailleurs souvent dénoncée par les organisations syndicales policières de toutes tendances.

(1) Cette méthode d'évaluation critique a d'ailleurs été stoppée après cette date.

Un contexte d'évolution des ressources humaines peu favorable à une réforme généralisée

Le choc démographique des départs en retraite et en retraite anticipée

La mise en œuvre accélérée de la doctrine de la police de proximité a coïncidé avec le pic de renouvellement des générations au sein de la police nationale, soit un calendrier moins favorable qu'il n'y paraît pour mener une telle réforme.

Les départs massifs en retraite entraînent la multiplication des recrutements nécessaires pour pourvoir au remplacement des départs. Or, l'obligation de fournir à de jeunes entrants plus nombreux une formation initiale solide survient au moment où l'appareil de formation de la police nationale devrait également consacrer une énergie sans précédent à la satisfaction des énormes besoins en formation continue engendrés par la révision radicale de la doctrine d'emploi, tout particulièrement en raison de la polyvalence très large attendue des policiers de proximité.

De plus, un biais dû au refus de l'administration des finances d'accorder une 6^e bonification indiciaire aux policiers en activité a amené un nombre plus important que celui initialement estimé à partir en retraite à l'âge légal minimal, créant une tension supplémentaire sur plusieurs milliers de postes, difficilement remplaçables du fait du décalage entre le départ annoncé, la récupération des heures supplémentaires non payées en fin de carrière et le processus de recrutement.

Inévitablement, et malgré la priorité qui lui a été accordée, l'appareil de formation se trouve dans l'impossibilité matérielle de répondre à l'intégralité des besoins nécessaires à l'adaptation des fonctionnaires.

Certes, grâce à sa mobilisation soutenue, il s'efforce d'accompagner au mieux la réforme, mais au prix de plusieurs effets secondaires défavorables loin d'être négligeables : une compression des sessions de formation sans doute excessive au regard des besoins en qualification ou en requalification, un effet d'éviction au détriment de la formation continue non directement liée à la mise en œuvre de la police de proximité et ... l'absence mal gérée dans le temps, au sein des commissariats, des personnels en formation.

Former en nombre des gardiens de la paix à la procédure pénale est long et suppose, après délivrance de la formation théorique, une pratique professionnelle immédiatement consécutive et encadrée pendant plusieurs années, avant que ne soit atteint un niveau garantissant une sécurité juridique suffisante, en raison de la complexité de la procédure pénale française.

De plus, les tensions sur les effectifs ne font qu'accentuer les déséquilibres géographiques que connaît traditionnellement la police nationale, à l'instar d'autres administrations françaises, entre zones déficitaires et zones excédentaires. Ceux-ci sont particulièrement marqués entre la région parisienne et la province, au point que ce phénomène a été parfois qualifié de noria. Le choc démographique lié aux départs en retraite provoque donc une accélération des

mouvements au détriment des zones déficitaires, dont notamment les circonscriptions difficiles de l'Île-de-France et la préfecture de police.

De surcroît, le problème des indisponibilités de fins de carrière pour cause de récupération des heures supplémentaires accumulées, récurrent au sein de la police nationale, se trouve conjonctuellement exacerbé et provoque de nombreuses vacances de postes pouvant atteindre plusieurs mois.

En raison de ces facteurs cumulés, l'encadrement policier, de premier niveau ou de niveau intermédiaire, est conjonctuellement fort amoindri, en premier lieu dans certaines des zones les plus difficiles. Or, le pari audacieux de la police de proximité ne pouvait être tenu sans l'effet moteur d'un encadrement de proximité expérimenté et motivé.

Des renforts d'effectifs significatifs, mais destinés à être annulés à brève échéance par l'impact de la réduction du temps de travail sur la disponibilité horaire

La direction centrale de la sécurité publique et la police urbaine parisienne bénéficient de renforts significatifs en personnels à l'occasion de la mise en œuvre de la police de proximité. Pour la sécurité publique, cela avoisine 3 000 personnes (policiers actifs et agents administratifs), soit un accroissement d'environ 4 %.

Mais, alors que les cinq premières circonscriptions expérimentales, ou bien les circonscriptions retenues lors de la première vague d'extension, reçoivent des renforts en effectifs pouvant s'élever à 20 %, cet effort ne peut être renouvelé à la même hauteur au profit des opérations suivantes.

Or, la doctrine d'emploi définie en 1999, très consommatrice d'effectifs pour fonctionner, exige des renforts en nombre. Dans beaucoup de circonscriptions, les besoins ne sont pas couverts, loin de là, par des arrivées nouvelles nettes. Ils sont satisfaits par des redéploiements ou des restructurations départementales très défavorables aux unités d'investigation judiciaire ou d'intervention, ou encore aux autres directions centrales de la police nationale.

En outre, la généralisation de la police de proximité coïncide avec la préparation de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les administrations, applicable au 1^{er} janvier 2002. Au regard des régimes de travail en vigueur au sein de la police nationale, **l'impact prévisible de la nouvelle durée hebdomadaire moyenne de travail correspond à la suppression de presque 8 000 emplois en équivalent temps plein, soit environ 5 200 emplois pour les services de la sécurité publique et de la police urbaine parisienne.**

Les renforts d'effectifs sont donc promis à très court terme à leur disparition certaine en termes de disponibilité horaire de présence sur la voie publique ou au contact du public. Outre l'effet en « volume », le réaménagement des cycles de travail entraînera aussi des rigidités plus grandes dans les horaires disponibles, ainsi que le souligne le quatrième des rapports précités.

Certes, l'effet de la réduction du temps de travail n'a pas en pratique vraiment pesé avant la fin de l'année 2002, en raison des retards pris dans l'élaboration des textes statutaires. Mais, malgré les rachats partiels de jours autori-

sés par la LOPSI en 2002, **l'impasse horaire en devenait d'autant plus lourde pour 2003** et aurait gravement nui à l'organisation de la présence de la police sur la voie publique sans les ajustements organisationnels qui sont alors survenus.

Des unités de proximité trop largement constituées d'adjoints de sécurité

Le dispositif des adjoints de sécurité a pu contrebalancer en partie les tensions sur les effectifs évoquées plus haut. Ce dispositif contractuel de droit public est utilisé avec grand intérêt par la police nationale, qui est d'ailleurs la seule institution à avoir obtenu sa pérennisation.

Incontestablement, le dispositif des adjoints de sécurité comme voie d'accès à la police nationale, à condition que les règles de sélection soient rigoureuses, constitue un facteur positif de diversification du recrutement.

Comme l'a rappelé la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), la diversification contribue de façon notable à l'évolution des représentations aussi bien internes qu'externes de la police nationale, en tant que service public soumis à des impératifs de neutralité et d'égalité de traitement de ses usagers. Quand l'ensemble des composantes de la nation sont et se sentent représentées dans un service public aussi régalien que peut l'être la police nationale, **la diversification du recrutement participe de la construction d'une proximité ressentie de l'action policière.**

De plus, l'évaluation du dispositif des adjoints de sécurité depuis l'origine montre qu'il joue un rôle d'apprentissage et de prérecrutement très intéressant. Le métier est difficile, et c'est un avantage mutuel, pour l'administration et pour le jeune débutant dans la vie professionnelle, de vérifier que ce métier correspond à des aspirations profondes. Les épreuves du recrutement par concours, si perfectionnées soient-elles, ne sont pas toujours les plus adéquates pour mesurer et évaluer certaines qualités comportementales de fiabilité, de motivation, de sang-froid et d'écoute.

Ce dispositif est un parcours d'insertion efficace : depuis 1997, plus de la moitié des anciens adjoints de sécurité ont intégré la police nationale par concours et un quart supplémentaire d'entre eux ont intégré d'autres corps de la fonction publique ou décroché une qualification leur offrant un débouché dans le secteur de la sécurité privée ou de la sécurité incendie, notamment par validation des acquis de l'expérience.

Toutefois, cette dynamique, réelle, ne pouvait suffire à elle seule pour assurer la réussite de la généralisation de la doctrine de la police de proximité.

Car, malgré une formation de neuf semaines, par la suite portée à trois mois, les adjoints de sécurité sont trop jeunes et trop inexpérimentés pour assumer les missions très polyvalentes confiées au policier de proximité. Comme le soulignent les rapports de l'IGPN, les adjoints de sécurité ont constitué jusqu'à 40 ou 50 % des effectifs des unités de proximité. Leurs qualifications juridiques limitées et leur niveau d'habilitation judiciaire réduit ne leur permettant d'ailleurs pas d'assurer les missions judiciaires dévolues aux unités de proximité.

En outre, tant en raison de l'accélération des recrutements que de leur aspiration massive à devenir gardiens de la paix, les adjoints de sécurité sont eux aussi touchés par un phénomène de rotation rapide. Seule une proportion limitée d'entre eux mènent leur contrat jusqu'à son terme de cinq ans et ce ne sont pas toujours les meilleurs. Pour les nouveaux gardiens de la paix, au terme d'une période de formation d'un an, la nouvelle affectation coïncide rarement avec le lieu d'exercice en tant qu'adjoint de sécurité, notamment pour des motifs d'équité. Tout cela contribue donc aussi à l'instabilité des équipes de proximité.

L'assèchement d'autres unités

La mise en œuvre de la police de proximité et la nécessité de renforcer les unités de voie publique se sont parfois effectuées au détriment d'autres unités de police.

Ainsi, la direction centrale de la police judiciaire a perdu 307 personnes de son effectif (3976 contre 4 383) entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} janvier 2002 et les services de renseignement (renseignements généraux et surveillance du territoire), 152 personnes (4499 contre 4 651).

Au sein de la sécurité publique, les unités non territorialisées sont fortement réduites. Ainsi, les compagnies départementales d'intervention perdent environ 800 fonctionnaires. Si l'ampleur des compressions d'effectifs est moindre s'agissant des brigades anticriminalité départementales et des unités d'investigation (brigades de sûretés urbaines, sûretés urbaines, sûretés départementales), celles-ci subissent néanmoins fortement l'impact du transfert d'une partie de leurs effectifs aux unités de proximité, ce qui pèse sur l'exercice de leurs missions.

En outre, dans la plupart des départements de province, malgré les renforts en unités mobiles, l'étanchéité voulue entre l'exercice des missions dédiées à l'ordre public et celles confiées aux unités de proximité s'est révélée trop rigide, coûteuse voire intenable dans certaines situations.

La dilution des moyens dans une sectorisation trop rigide et une multiplication excessive des implantations immobilières

Une sectorisation trop rigide

Il est désormais établi que la sectorisation engagée et retenue selon un schéma national, jugé nécessaire au nom du rapprochement avec la population, était beaucoup trop fine. Par conséquent, elle a pâti lourdement d'effets non désirés.

Un dispositif territorial a été organisé autour de personnels plus ou moins exclusivement fidélisés sur un secteur territorial réduit, lesquels sont par construction moins mutualisables et substituables qu'à l'échelle d'une circonscription. Le choix de niveau de sectorisation territoriale a donc beaucoup compté dans la détermination du coût en effectifs de la réforme, que le contexte contraint en ressources humaines n'a pu couvrir.

Faute que des réformes structurelles d'ampleur aient été conduites pour dégager les marges de manœuvre que les augmentations nettes d'effectifs ne pouvaient couvrir, par exemple le redéploiement police-gendarmerie préconisé par le Parlement (rapport Carraz-Hyest de 1998), **des arbitrages défavorables aux autres missions de police** (judiciaires, de renseignement ou d'intervention) ont été nécessaires pour mettre en œuvre la police de proximité.

En outre, la généralisation rapide d'une méthode d'organisation radicalement nouvelle, peu connue de la culture policière et n'ayant pas suscité une adhésion profonde de l'ensemble des niveaux de la hiérarchie, a aussi buté sur des déséquilibres très nets entre quartiers.

L'inspection générale de la police nationale relève **la difficulté, délicate à gérer pour les responsables managériaux, de disposer de volontaires dans les quartiers les plus difficiles**. C'est pourtant là où la motivation des fonctionnaires devrait être la plus forte, soutenue par l'introduction de dispositifs incitatifs appropriés. Or, **aucun dispositif spécifique n'a été prévu à cet égard** et ceux-ci ont fait cruellement défaut aux responsables territoriaux. Il ne fait d'ailleurs pas de doute que cette problématique continue de se poser à propos des départements difficiles, tout particulièrement ceux touchés par un niveau élevé de violences urbaines.

Une mise en œuvre moins uniforme de la doctrine de proximité aurait pu cibler certaines zones. Soit à l'échelle intégrale d'une circonscription, à travers la sélection d'un nombre limité de circonscriptions au niveau national. Soit à l'échelle de certains quartiers d'un ensemble plus grand de circonscriptions, pour lesquels un diagnostic partenarial aurait expressément attesté de la pertinence et de la possibilité de la mise en œuvre d'un tel principe d'organisation de l'activité de sécurité publique, adossé à un contrat local de sécurité dynamique marqué par un fort engagement des collectivités territoriales.

Enfin, les enseignements connus de longue date à propos de l'ilotage opérationnel se trouvent confirmés à l'occasion de la mise en œuvre de la doctrine de la police de proximité. **L'existence d'unités mobiles et de soutien, leur dimensionnement et leur capacité d'intervention rapide sont des facteurs essentiels de sécurisation des fonctionnaires en patrouilles pédestres ou légères.**

Il existe donc un arbitrage inévitable à mener entre la préservation d'unités d'appui et de soutien mobilisables à tout moment, donc distinctes des unités pouvant faire l'objet d'une immobilisation temporaire, et le périmètre d'extension de l'action de police de proximité.

La survalorisation de l'implantation immobilière de la police nationale comme lieu de rencontre entre le citoyen et le service public de la police nationale

La doctrine conduit à **la densification sans précédent du maillage immobilier** des commissariats, bureaux et postes de police, avec une augmentation du nombre d'implantations déconcentrées de 45 % en trois ans. Il s'agit en majorité de structures aux dimensions modestes ouvertes de manière discontinue, propres à chaque secteur ou mutualisées entre secteurs adjacents.

Ce déploiement immobilier représente une charge très lourde. D'une part en termes de coûts de structure, même si certaines collectivités territoriales aident l'État à financer une partie des investissements. D'autre part, et sans doute plus essentiellement encore, en termes d'heures-fonctionnaires nécessaires pour assurer l'ouverture au public de ces structures.

Cette extension se fait incontestablement en partie au détriment de la présence des policiers sur la voie publique, dans l'absolu mais aussi aux heures correspondant aux rythmes de la délinquance. Majoritairement tourné vers l'accroissement des vacations de journée, ce mouvement immobilier a aggravé le déphasage relatif qui existe entre les horaires de travail et la criminalité de voie publique, plus marquée en soirée, la nuit et en fin de semaine.

De même, **le postulat selon lequel les habitants des quartiers sensibles se rendraient beaucoup plus facilement dans les postes de proximité que dans les hôtels de police ou les commissariats subdivisionnaires s'est révélé infirmé par les faits**. En effet, pour de nombreux habitants, entrer dans un poste de police à la vue de tous, et notamment sous l'œil attentif des petits délinquants, pouvait, certes, relever d'un acte courageux mais était également susceptible d'entraîner des actes de représailles que peu d'habitants étaient prêts à assumer.

En outre, fermés la nuit et donc non protégés, les locaux de police constituent des cibles très vulnérables aux auteurs de violences urbaines.

Au final, contrairement aux attentes, les lourds redéploiements de moyens ainsi consentis n'ont pas trouvé leur contrepartie dans le service rendu au public. La population a relativement peu fréquenté ces points d'accueil et certains sites ne recueillaient guère plus d'une poignée de plaintes ou de doléances par jour, voire pour certains par semaine. S'il serait exagéré de généraliser ce constat, la question du bilan coût-avantages pour le service public est indubitablement posée, dans la mesure où une implantation immobilière ouverte stérilise l'équivalent d'une ou de plusieurs patrouilles (l'enquête conduite en 1999 par l'un des membres du groupe avait ainsi souligné que l'ouverture d'un seul point d'accueil nécessitait, hors présence sur la voie publique, 14 emplois de policiers)⁽¹⁾.

(1) *Où sont les policiers ?*, Alain Bauer.

**Le rééquilibrage
nécessaire
des missions et
le développement
de nouvelles
approches
de sécurité
au quotidien**

Le carcan de la doctrine nationale et le caractère extrêmement précipité de son extension ont entraîné l'expérience française de la police de proximité vers l'échec alors que l'adhésion au principe s'était peu à peu ancrée dans les mentalités. Un rééquilibrage s'est avéré indispensable pour l'en sortir et tenter d'enrayer la spirale de la hausse des crimes et délits, constatée concomitamment au déploiement de la police de proximité.

En raison de l'augmentation très rapide des violences constatées contre les personnes (+ 28 % de 1999 à 2001) et des atteintes contre les biens (+ 13 % sur la même période), tendance qui se poursuit au premier semestre 2002, la première urgence consiste à **réviser les rythmes d'occupation de la voie publique**. La police doit être davantage présente aux heures de commission des infractions, avant tout en soirée et la nuit. La baisse tendancielle de l'élucidation des infractions constatées rend également nécessaire un sursaut de performance de l'activité de police judiciaire.

Cependant, l'enracinement territorial de certains phénomènes criminels et l'aggravation de la menace du terrorisme pèsent aussi dans les réorientations engagées. Assurer la sécurité des citoyens ne se limite pas à l'action contre la délinquance de voie publique, mais implique la protection contre le risque terroriste et le démantèlement des réseaux criminels qui nourrissent la délinquance.

Ces réorientations concernent aussi bien la détermination des priorités assignées aux forces de police que la répartition des moyens humains et matériels supplémentaires alloués par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI), ou encore le renforcement de la complémentarité opérationnelle des tâches avec les polices municipales et les sociétés de sécurité privées.

Aussi, un rééquilibrage est mis en œuvre à partir de 2002, entre missions de proximité, d'intervention et d'investigation judiciaire, sur la base des nouveaux moyens juridiques et budgétaires attribués aux services de police.

La police de proximité ne disparaît donc pas, elle revient paradoxalement aux origines mêmes du concept.

De même, l'exigence de polyvalence universelle de chacun des fonctionnaires de police, qui s'est révélée hors d'atteinte, est atténuée au bénéfice d'une approche fondée sur la complémentarité des équipes et des unités.

Parallèlement, sous l'autorité des préfets, les directeurs départementaux et les chefs de circonscription retrouvent de réelles marges de manœuvre afin **d'adapter l'organisation locale des services de police aux évolutions de la délinquance constatée à la même échelle**. Ils ne reçoivent aucune instruction de supprimer la police de proximité et sont libres d'agir en fonction des résultats enregistrés et des enjeux locaux de sécurité.

D'ailleurs, la plupart des opérations immobilières programmées sont conduites à leur terme. Ce n'est qu'après confirmation définitive que la multiplication des points de contact immobiliers ne constitue aucun apport substantiel dans les relations de proximité avec les habitants tout en constituant des cibles nocturnes particulièrement vulnérables qu'une rationalisation est engagée.

Une autre illustration de ce pragmatisme est la stabilité de **la doctrine d'emploi de la police urbaine de proximité à Paris**. Elle est pour l'essentiel préservée, sous réserve de quelques inflexions issues du retour d'expérience.

Parallèlement, **la police nationale s'efforce de mieux prendre en charge des problématiques de sécurité quotidienne particulièrement ressenties par la population, au premier rang desquelles la sécurité dans les transports urbains de voyageurs.**

De même, les principes de l'organisation territorialisée de l'action policière et de la coproduction locale de la sécurité trouvent un second souffle, sur la base d'initiatives nouvelles. Les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance sont confirmés et renforcés, ainsi que le rôle du maire.

Par ailleurs, **deux des objectifs majeurs, qui sous-tendaient les ambitions de la doctrine de proximité, bien qu'ils fassent l'objet d'une reformulation, restent centraux dans la réforme fonctionnelle des corps et carrières mise en œuvre à compter de 2004.**

D'un côté, l'élévation du niveau de qualification des policiers de tous grades, la valorisation du sens de l'initiative, du discernement et de la responsabilité de chacun. De l'autre, l'impératif d'évaluation de la performance de l'action individuelle, d'une équipe ou d'un service sur la durée et au regard d'objectifs de résultats précis. À cet effet, l'utilisation de la main courante informatisée comme outil de pilotage s'avère significativement positive.

Cette culture de la performance, qui repose sur l'appréciation de critères croisés et aussi qualitatifs, peut d'ailleurs être déclinée au niveau local avec la responsabilisation des policiers sur un territoire délimité. À condition de trouver, en gestion, la solution pour fidéliser les mêmes fonctionnaires sur ce territoire sans pénaliser les unités départementales.

De plus, l'enrichissement des cursus de formation initiale et continue par des mises en situation et des cas pratiques, le souci premier accordé au respect de la déontologie, l'enracinement d'une politique disciplinaire ferme, d'ailleurs comprise et acceptée, ou bien encore l'accentuation des dispositifs de diversification du recrutement constituent le socle de la consolidation des relations avec le public.

Par-delà les variations stratégiques ou sémantiques, c'est bien une nouvelle génération de policiers qui est progressivement formée et encadrée, appelée à placer au cœur d'une approche de service public la qualité de la relation entre le policier et le citoyen, qu'il soit usager, victime, témoin ou délinquant.

Enfin, de nouvelles approches de la proximité réaffirment la pertinence du décloisonnement de la culture policière. Il s'agit notamment de conduire et de promouvoir une ouverture pluridisciplinaire de l'accueil en commissariat, de professionnaliser l'accueil, l'écoute et la prise en charge des victimes. Est également recherchée la consolidation des partenariats avec l'Éducation nationale, les transporteurs publics et les bailleurs sociaux.

Les expérimentations menées dans 25 quartiers difficiles ont validé la possibilité, l'utilité et l'apport de cette ouverture. Travailleurs sociaux en commis-

sariat, permanences assurées par les associations d'aide aux victimes, implantation de psychologues sont autant de vecteurs nouveaux de l'action de proximité.

La refondation de la politique de prévention de la délinquance débattue pendant un an au Parlement vise, entre autres, à conférer une base législative à ces orientations, à consacrer l'échelon de proximité communal ou intercommunal pour en définir l'inscription territoriale, ainsi qu'à les assortir de moyens financiers, grâce à un fonds interministériel spécialisé dans la solvabilisation des actions de prévention de la délinquance.

Le poids de l'évolution structurelle des menaces de la sécurité intérieure

La dernière décennie a été marquée par des évolutions majeures des menaces pour la sécurité intérieure, que les pouvoirs publics ne pouvaient ignorer et qui ont eu un impact direct sur les orientations assignées aux services de police depuis 2002.

L'enracinement et le durcissement de l'économie souterraine

La distinction entre les actes se rattachant à la petite et moyenne délinquance et ce qui relève des milieux de la criminalité organisée semble avoir perdu une partie de sa pertinence, en raison d'une certaine porosité des méthodes, des moyens utilisés ou des contacts qui se nouent entre catégories de délinquants.

Des évolutions inquiétantes sont repérées, s'agissant de l'intensité du recours à la violence et des conséquences pour les victimes des modes opératoires utilisés. Désormais, il n'est pas rare que des délinquants, même d'envergure limitée, guidés par la recherche du profit maximal immédiat, recourent à des degrés d'intimidation et de violence de plus en plus brutaux pour parvenir à leurs fins en profitant de l'effet de surprise et du choc de l'agression.

Ainsi, les services de police constatent régulièrement que des jeunes délinquants, initialement connus pour de petits délits, sont impliqués dans d'importants braquages où la violence déployée est très nettement disproportionnée par rapport aux profits attendus ou aux risques encourus. Police et gendarmerie nationales sont ainsi confrontées à des méthodes expéditives pour régler des contentieux entre bandes rivales ou s'approprier le bien d'autrui.

Il est en outre relevé une interpénétration plus fréquente des niveaux d'engagement dans la délinquance. Comme si une sorte d'intégration économique et de division du travail entre grands trafiquants et délinquants au poids plus modeste s'établissait. Des trafiquants endurcis n'hésitent plus à prêter drogue ou argent à des délinquants locaux pour « monter » de petits trafics, en contrepartie

du soutien de ces « petites mains » au profit de leurs propres opérations de livraison, de surveillance ou d'intimidation.

Il s'ensuit de ces échanges une diffusion assez large de techniques jusque-là réservées aux grands malfaiteurs : recours aux repérages, aux ruptures de filatures, aux faux documents d'identité, au chantage ou à des actes de rétorsion punitive parfois barbares.

En outre, ces mutations de la délinquance s'inscrivent souvent dans une stratégie d'appropriation et de défense territoriales visant soit à protéger l'activité des groupes qui s'y adonnent par l'existence d'une base arrière, soit à leur assurer un marché de débouché pour le produit de certains vols et trafics.

L'instrumentalisation de la violence pour le contrôle des trafics, l'utilisation croissante d'armes à feu et de chiens d'attaque, la multiplication des règlements de comptes entre dealers et l'augmentation des agressions, parfois programmées, des forces de l'ordre, sont devenues les éléments d'une volonté de sanctuarisation de certains territoires au profit des trafiquants. Habilement, ces derniers sont d'ailleurs aussi capables de s'acheter soutiens ou neutralité par la rémunération ou l'intéressement « redistributif » de menus auxiliaires.

Pour cette raison, il devient de plus en plus complexe d'analyser et d'interpréter certains événements constitutifs d'un trouble à l'ordre public, souvent trop rapidement qualifiés de « violences urbaines ».

Dans de nombreux cas, les incendies de véhicules relèvent d'une délinquance « ludique », « mimétique » ou « contestataire ». Mais une telle mise en scène peut aussi servir de paravent commode à la volonté d'effacer toute trace exploitable suite à un vol de véhicule, ou masquer une fraude à l'assurance. Incendies de poubelles, de boîtes aux lettres ou de caves d'immeubles constituent parfois des actes d'intimidation ou de vengeance contre les riverains qui seraient tentés de s'opposer au développement d'un trafic ou bien de témoigner auprès de la police. Enfin, l'agitation violente survient aussi fréquemment en « représailles » suite à une opération de police judiciaire, afin de faire pression sur l'environnement et de dissuader les autorités de lancer de futures opérations similaires.

À l'inverse, certains quartiers d'apparence relativement calme peuvent eux aussi connaître l'emprise de groupes délinquants ayant choisi de « maintenir l'ordre » pour ne pas fournir aux services de police des motifs particuliers d'intervention.

Ce constat n'est pas l'apanage des seuls services de police. Alors que, loin de faire consensus, il n'était qu'exceptionnellement abordé par les sociologues, un nombre croissant de travaux de recherche sociologique sont venus confirmer, enrichir et préciser ces évolutions.

Les secteurs victimes de ces tentatives d'emprise délinquante doivent bénéficier d'un investissement professionnel de fond de la part des services de police, de sécurité publique, mais aussi des renseignements généraux, des compagnies républicaines de sécurité, de la police judiciaire et, au-delà, des services fiscaux, douaniers, sociaux, etc.

La ligne directrice de cette mobilisation est de casser les réseaux par une stratégie judiciaire et administrative très large permettant de confisquer les

avoirs illégaux constitués par les « PME » de la délinquance. C'est ce que visent avant tout certaines enquêtes des antennes départementales de police judiciaire, des groupes d'intervention régionaux⁽¹⁾ et des sûretés départementales de la sécurité publique. Les services de renseignement doivent aussi être mobilisés et contribuer par leur savoir-faire à l'identification des principaux responsables de l'économie souterraine, des fauteurs de troubles et des enjeux prioritaires.

Ce serait faire preuve d'irénisme que de considérer que l'îlotage de police de proximité par patrouilles pédestres constitue partout et à toute heure la technique policière d'occupation de la voie publique la plus adaptée. D'abord parce qu'elle n'est pas réellement de nature à rassurer les habitants qui craignent parfois pour leur sécurité s'ils sont vus au contact de policiers. Ensuite, parce qu'il faut veiller à assurer en toutes circonstances la protection des fonctionnaires de police par l'appui immédiat de renforts en soutien en cas de prise à partie ou d'agression, souvent entraînées par la simple vue de l'uniforme.

À l'inverse, les services de police doivent manifester une présence régulière ou continue, à travers toute la diversité des unités qui les composent. Ils doivent combiner dans une stratégie de longue haleine ces différents modes de présence et d'intervention en fonction des circonstances de lieu et de temps, secteur par secteur, en se calant sur le diagnostic opérationnel de sécurité chaque jour renouvelé grâce aux outils de pilotage. Les forces de police doivent également veiller à cibler avec discernement leurs interventions répressives et ne pas déployer de stratégies contre-productives vis-à-vis des habitants.

Le renforcement des services de renseignement pour la prévention antiterroriste

L'aggravation de la menace du terrorisme international constitue une autre donnée structurelle ayant nécessité une réorganisation significative de l'action policière. L'évolution et l'internationalisation des filières, leurs tentatives d'implantation dans les pays européens ainsi que leurs techniques de recrutement, d'endoctrinement et de formation rendent nécessaires une vigilance de tous les instants et une action préventive plus forte.

Il serait redondant de détailler dans le présent document la stratégie nationale de lutte contre le terrorisme, préalablement définie par la loi du 23 janvier 2006 et le Livre blanc du gouvernement sur le terrorisme de mars 2006.

Le concept de « détection précoce » rend compte de la finalité en premier lieu préventive de l'action antiterroriste, y compris en matière judiciaire. En

(1) En quatre ans et demi d'existence (2002-2006), les GIR ont traité sur l'ensemble du territoire 2 650 affaires correspondant à 18 000 mesures de garde à vue. Ils ont permis la saisie de nombreuses armes, de véhicules volés, de produits stupéfiants, mais aussi conduit à la confiscation de numéraire, au blocage de comptes bancaires et à la saisie de biens mobiliers et immobiliers acquis grâce aux trafics. Pour la seule année 2006, leur activité a révélé 9 556 infractions, dont 7 723 infractions pénales, 971 infractions douanières et 862 infractions administratives. 736 informations fiscales ont en outre été transmises.

effet, en la matière, un dispositif répressif efficace est terriblement insuffisant, tant en raison des conséquences d'un acte terroriste que des cas de plus en plus nombreux d'actions suicide.

En outre, les liens entre terrorisme et criminalité à visée acquisitive semblent plus fréquents qu'autrefois.

Il a par conséquent fallu réorienter les missions, et renforcer les moyens, des services chargés du recueil du renseignement opérationnel et de l'investigation : surveillance du territoire (ST), renseignements généraux (RG), sous-direction antiterroriste de la police judiciaire (SDAT) et section antiterroriste de la brigade criminelle de la direction régionale de police judiciaire de Paris.

Tout d'abord, le maintien à un niveau élevé du plan vigipirate depuis le 12 septembre 2001 pèse lourdement sur les services territoriaux de sécurité publique et les unités mobiles.

Même si les nouvelles technologies sont un adjuvant précieux dans la lutte antiterroriste, l'action humaine reste capitale dans le recueil, l'analyse et l'évaluation du renseignement. Le renforcement des capacités de repérage et de surveillance des individus et des réseaux identifiés comme « à risque » a conduit les autorités publiques à augmenter les effectifs de manière significative. Depuis 2002, 600 agents supplémentaires ont été affectés dans les services spécialisés, à titre principal pour l'exercice de leur mission antiterroriste. Ainsi, les moyens humains de la ST, des RG et de la SDAT de la police judiciaire se sont respectivement accrus de 17 %, 8,5 % et 65 %.

Ce renforcement s'est appuyé sur un mode d'organisation qui, de longue date en France, combine étroitement les activités de renseignement opérationnel et de neutralisation judiciaire, avec une incrimination bien adaptée, l'association de malfaiteurs à caractère terroriste.

L'augmentation des violences aux personnes

Une politique publique ne peut être efficace si son objet n'est pas évalué de la manière la plus précise possible. Dès sa création, l'Observatoire national de la délinquance (OND) s'est attaché à la définition d'un indicateur représentatif des violences aux personnes, scientifiquement validé. Créé en 2004, cet indicateur permet désormais de mieux mesurer leur évolution. Comme il n'est composé que de rubriques stables des statistiques des crimes et délits enregistrés, il a aussi été possible de calculer rétrospectivement ses variations au cours des années antérieures.

Les violences aux personnes, qui représentent 11 % de la criminalité enregistrée, ont augmenté de 67 % entre 1996 et 2002 (passant de 228 000 à 381 000 faits constatés)⁽¹⁾. Ce sont les violences physiques non crapuleuses, cel-

(1) Sur la période 1996-2006, l'augmentation est de 90 %, soit un rythme d'augmentation moins élevé en fin de période. Si une stabilisation avait été obtenue en 2003 et 2004, autour de 390 000 faits annuels, une nouvelle augmentation est survenue en 2005 et 2006, légèrement supérieure à 5 % par an.

les dont le motif de l'agression n'est pas le vol, qui ont évolué le plus défavorablement en dix ans : + 119 % de plaintes pour coups et blessures volontaires et + 117 % de plaintes pour violences à dépositaire de l'autorité publique.

En raison de la nature de ses manifestations et de sa continuité sur longue période, la hausse des faits constatés de violences physiques doit être considérée comme une tendance lourde affectant la société française, mais aussi la plupart des pays européens voisins de la France dotés d'instruments de mesure plus ou moins comparables⁽¹⁾.

Il convient de conserver une attitude prudente dans l'analyse de ces statistiques qui doivent toujours être interprétées dans un contexte de sources multiples alimentées en premier lieu par les enquêtes de victimation. Premièrement en raison de la variété des formes de violences incluses dans les indicateurs statistiques, qui regroupent aussi bien des faits commis sur la voie publique que dans un cercle conjugal, familial ou de voisinage. Deuxièmement en raison des évolutions du droit pénal. La multiplication des circonstances aggravantes (sur mineur, sur personne vulnérable, sur conjoint ou membre de la famille, sur agent public, à l'intérieur ou aux abords d'un établissement scolaire, dans un transport collectif de voyageurs, avec l'usage d'une arme, etc.) a entraîné une proportion croissante de faits dans le champ délicat et, partant, dans les statistiques des crimes et délits enregistrés⁽²⁾.

En outre, une partie de l'augmentation des faits de violences constatés pourrait aussi être liée à l'amélioration des politiques publiques en matière de lutte contre les violences intrafamiliales et d'accueil de leurs victimes. Les nombreuses campagnes de sensibilisation, le développement des associations de victimes, le partenariat entre les forces de police et de gendarmerie et les travailleurs sociaux, contribuent à un meilleur report de certaines infractions, même si les enquêtes de victimation confirment la persistance d'une forte sous-déclaration des actes violents aux autorités publiques, tout particulièrement dans la sphère privée.

Mais, nonobstant ces réserves, l'évolution sur longue période des violences aux personnes est un sujet qui doit prioritairement mobiliser les services de police et leurs partenaires autour de dispositifs de réponse publique adaptés, rapides et efficaces.

Une évolution défavorable de la violence qui nécessite de nouvelles réponses

La mise en œuvre de la police de proximité ne s'est accompagnée ni d'un impact positif sur la baisse de la criminalité et de la délinquance générales, ni d'une meilleure maîtrise des phénomènes de violence, ni d'une amé-

(1) Cf. tableau de comparaison 2001-2005 inséré en annexe.

(2) Le critère de partage de droit commun entre délit ou contravention en matière de violences est fonction de la gravité des conséquences corporelles : interruption temporaire de travail inférieure ou non à huit jours.

lioration significative de l'action judiciaire à l'encontre de la petite et moyenne délinquance.

Bien au contraire, une très forte augmentation des crimes et délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie est constatée. Dans le même temps, l'activité judiciaire stagne, quand elle n'est pas en diminution.

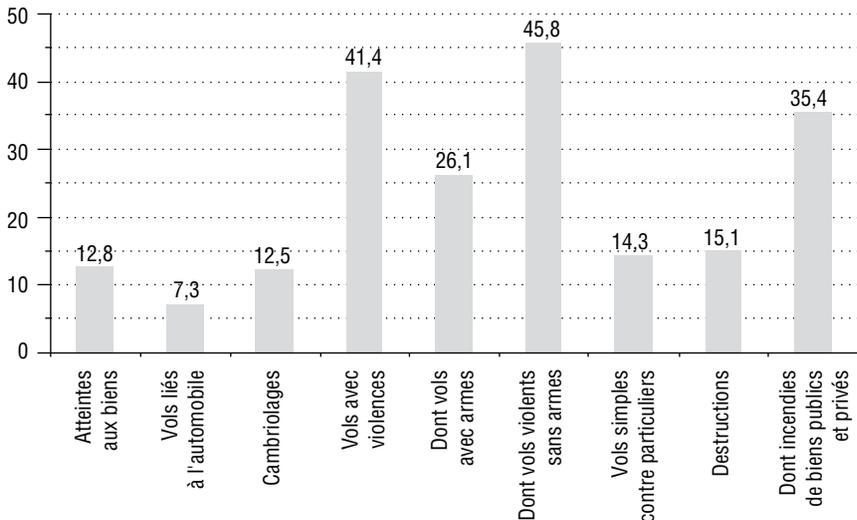
Une forte augmentation des crimes et délits constatés

En 2001, pour la première fois, le nombre de crimes et délits enregistrés dépasse 4 millions. Tous les indicateurs traduisent une dégradation. Entre 1999 et 2001, les atteintes aux biens passent de 2 716 865 à 3 063 822, soit + 13 %. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique sont en hausse de 28 %, tandis que les escroqueries et infractions économiques s'accroissent de 24 %.

Sur les 36 index que compte l'indicateur des atteintes aux biens, seuls trois sont en baisse : les vols de véhicules de transport avec fret, les vols à main armée contre des entreprises de transport de fonds et les attentats à l'explosif contre des biens publics. Tous les autres index s'affichent en hausse (graphique 1).

Graphique 1

Évolution entre 1999 et 2001 des atteintes aux biens (en %)



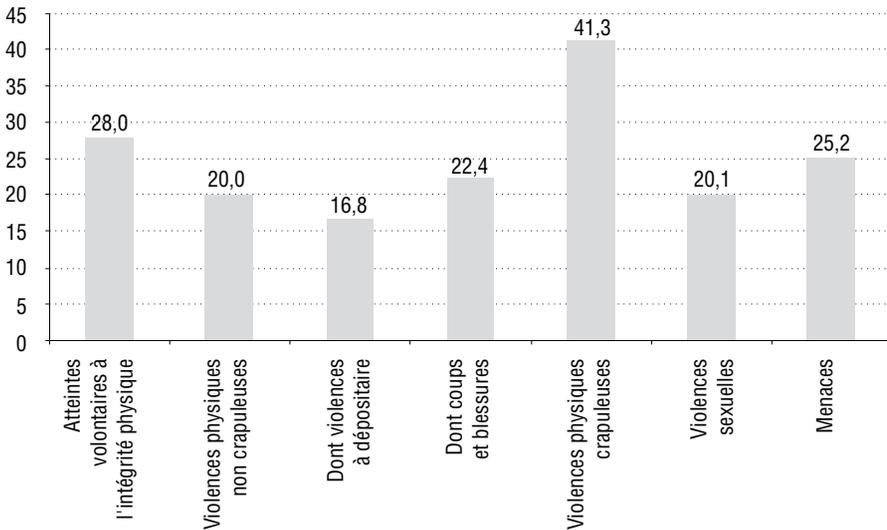
Source : État 4001 annuel, DCPJ

Les différentes infractions composant l'indicateur des atteintes volontaires à l'intégrité physique connaissent la même tendance. Entre 1999 et 2001, le taux de variation annuelle des violences aux personnes a toujours été supérieur à 10 % : + 10 % entre 1998 et 1999, + 11,8 % entre 1999 et 2000 et + 14,5 % entre 2000 et 2001.

Les quatre catégories de cet indicateur sont en hausse (graphique 2), avec des augmentations supérieures à 30 % pour les vols violents sans armes contre des femmes sur la voie publique (+ 49 %) et les coups et blessures volontaires non mortels (+ 35 %).

Graphique 2

Évolution entre 1999 et 2001 des atteintes volontaires à l'intégrité physique (en %)



Source : État 4001 annuel, DCPJ

Une activité judiciaire en net décrochage

Symétriquement, l'activité judiciaire accuse une nette diminution, à commencer par les affaires engagées d'initiative.

Les infractions révélées par l'action des services (IRAS) diminuent alors de 4,7 %. C'est principalement l'année 2001 qui concentre cette baisse, avec 221 158 procédures contre 232 129 en 2000, après une quasi-stabilité entre 1999 et 2000.

Les procédures initiées pour « trafic et revente de stupéfiants sans usage » se réduisent de 67 % ; les mises en cause pour recel, de 4,9 %. Seules les procédures pour faux documents administratifs sont en forte hausse : + 25,3 % alors que les infractions à la police des étrangers et les ports d'arme prohibés sont relativement stables : + 2,3 % et + 1,7 %.

C'est pourtant l'inverse qui aurait dû se produire. Cette atonie de l'initiative policière est particulièrement décevante au regard des objectifs d'anticipation, de projection vers les problèmes et de proactivité poursuivis par la doctrine de police de proximité.

S'agissant de la performance judiciaire, la situation se révèle davantage préoccupante encore. Son indicateur le plus connu est le taux d'élucidation, c'est-à-dire la proportion de faits constatés dont on retrouve au moins l'un des auteurs présumés, ces derniers étant désignés comme « mis en cause ».

L'évolution comparée des faits constatés, des faits élucidés et des personnes mises en cause, le cas échéant catégorie par catégorie de faits, fournit des éléments d'appréciation de l'efficacité policière.

En 1999, plus de 3,5 millions de faits sont constatés par la police et la gendarmerie. La très grande majorité se distribue entre les atteintes aux biens (2,8 millions), les violences et menaces (188 000) et les escroqueries et infractions assimilées (284 000).

Si l'on prend parmi les infractions les plus fréquentes, qui affectent particulièrement la vie quotidienne, à savoir les vols, les destructions et les dégradations, la hausse des faits constatés entre 1999 et 2001 voit la police rester sans réponse au public à court terme. De 1999 à 2000 et de 2000 à 2001 respectivement, les infractions enregistrées augmentent de 3,8 % et de 8,6 %. Dans le même temps, le nombre de faits élucidés ne progresse que de 2 % et de moins de 1 %. L'évolution du nombre de personnes mises en cause est plus faible encore : + 0,2 % entre 1999 et 2000 et + 1,5 % entre 2000 et 2001.

Ainsi, à une recrudescence de 347 000 faits constatés a répondu une augmentation de 8 200 faits élucidés et de 4 900 mis en cause (graphique 3). En conséquence, le taux d'élucidation pour les atteintes aux biens, déjà très bas (11 % en 1999), se tasse un peu plus (10 % en 2001), soit l'inverse de ce que prescrit la théorie de la « vitre cassée ». Or, l'augmentation du taux d'élucidation et le déclenchement d'un processus judiciaire sont cruciaux pour maîtriser la délinquance d'habitude et lutter contre l'impunité. Cela semble anodin, mais faire progresser le taux d'élucidation de 10 à 12,5 %, c'est faire qu'en moyenne un délinquant d'habitude répondra effectivement de ses actes après huit faits, et non plus dix, soit un gain d'efficacité de 20 %.

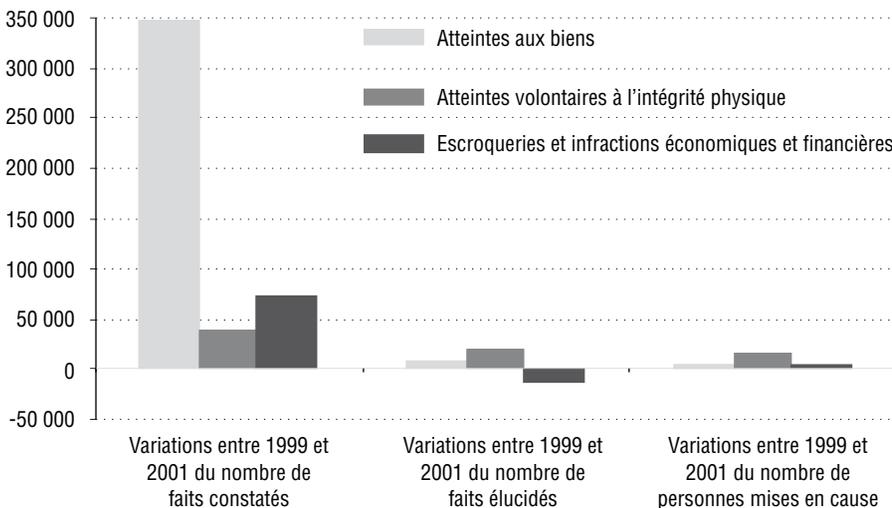
S'agissant des atteintes aux personnes, les faits de violences et menaces (hors vol) enregistrés ont connu deux hausses annuelles successives d'environ 10 % entre 1999 et 2001. L'élucidation des affaires judiciaires et le nombre de personnes mises en cause n'ont pas augmenté symétriquement. Entre 1999 et 2000, les faits élucidés croissent de 7,5 % et les mises en cause de 6,7 %. Entre 2000 et 2001, ces valeurs sont plus faibles, + 6,8 % et + 5 %.

Ainsi, la proportion des affaires résolues recule de 73,6 % en 1999 à 69,7 % en 2001. Ces infractions graves, qui peuvent toucher les victimes jusque dans leur intégrité physique ou leur équilibre psychologique, n'ont pas bénéficié d'une amélioration du traitement policier.

Enfin, les escroqueries et autres infractions économiques et financières (hors droit du travail) ne relèvent guère des infractions entrant dans le champ de la demande associée à la police de proximité. Le développement des paiements par carte bancaire et de l'utilisation d'Internet s'est traduit entre 1999 et 2000 par une hausse considérable des faits constatés : leur nombre passe de 285 000 en 1999 à plus de 340 000 en 2000, soit + 20,4 %. Dans le même temps, le nombre de faits élucidés recule de 4,8 %. La police nationale n'a pas réagi efficacement à cette évolution. Le taux d'élucidation dans cette catégorie baisse fortement : 58,3 % en 2000, contre 73,7 % en 1999.

Graphique 3

Les variations entre 1999 et 2001 du nombre de faits constatés, de faits élucidés et de personnes mises en cause



Source : OND

Un climat d'insécurité plus prégnant

Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages (EPCV), réalisées par l'INSEE, décèlent une brusque augmentation du sentiment d'insécurité entre 2001 et 2002, soit en pleine période de généralisation de la police de proximité. En janvier 2000, à la question « vous arrive-t-il personnellement de vous sentir en insécurité à votre domicile ? », 7,5 % des Français de plus de quinze ans répondent « souvent » ou « de temps en temps ».

En janvier 2001, ce taux est quasiment identique à 7,3 %, pour connaître une importante augmentation en janvier 2002 à 8,9 %. Il décroîtra ensuite régulièrement pour revenir à 6,9 % en 2004.

En 2002, plus de 18 % des personnes de quinze ans et plus se déclarent préoccupées par le manque de sécurité dans leur quartier. Déjà, entre 2000 et 2001, ce taux avait augmenté, passant de 13,6 % à 14,4 %. La dégradation très forte enregistrée en 2002 touche toutes les catégories de la population, quels que soient leur âge, leur sexe, leur lieu de résidence ou leur niveau de diplôme.

Alors qu'en 2000, 2001, 2003 et 2004 entre 13 % et 14,5 % des personnes de quinze ans et plus se disent préoccupées par le manque de sécurité, elles sont près de 18,5 % en janvier 2002 (tableau 1).

Les différences entre la proportion des personnes de quinze ans et plus qui se déclarent préoccupées par le manque de sécurité dans leur quartier mesuré en 2000 et en 2001 (+ 0,8 %) ou entre 2003 et 2004 (- 1,6 %) ne sont pas négligeables. Elles sont cependant très inférieures à l'augmentation de + 4 % constatée entre 2001 et 2002, suivie d'une baisse du même ordre entre 2002 et 2003.

Aucun autre problème du champ d'enquête, comme le bruit ou la pollution, ne connaît une année où le niveau de préoccupation accuse un soubresaut aussi important et une rupture de continuité par rapport aux autres enquêtes.

Tableau 1

Problème de manque de sécurité dans le quartier selon le sexe et l'âge

Préoccupation pour le manque de sécurité dans le quartier	Année de l'enquête				
	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de personnes de 15 ans et plus interrogées	10 943	10 423	10 824	11 248	11 767
Proportion de personnes de 15 ans et plus qui déclarent que le manque de sécurité dans leur quartier les préoccupe (%)	<i>13,6</i>	<i>14,4</i>	<i>18,4</i>	<i>14,6</i>	<i>13,0</i>
Homme	<i>12,2</i>	<i>13,9</i>	<i>17,0</i>	<i>13,3</i>	<i>12,0</i>
Femme	<i>14,7</i>	<i>14,8</i>	<i>19,6</i>	<i>15,7</i>	<i>13,9</i>
15 à 25 ans	<i>13,7</i>	<i>14,5</i>	<i>16,2</i>	<i>13,3</i>	<i>13,6</i>
26 à 45 ans	<i>15,2</i>	<i>15,1</i>	<i>19,6</i>	<i>16,7</i>	<i>14,4</i>
46 à 64 ans	<i>13,1</i>	<i>15,4</i>	<i>20,2</i>	<i>15,3</i>	<i>13,1</i>
65 ans et plus	<i>10,9</i>	<i>11,8</i>	<i>15,6</i>	<i>10,9</i>	<i>9,8</i>

Champ : Individus de 15 ans et plus
Source : INSEE, enquête PCV, OND

Un rééquilibrage des missions subordonné à l'impératif de performance du service public policier

Pour améliorer la qualité du service effectivement rendu au public par la police nationale, en particulier les victimes et les requérants, la stratégie opérationnelle de la sécurité publique est réorientée.

Le principe de la proximité avec la population est maintenu, mais il intègre davantage la recherche d'une présence policière dissuasive des actes de délinquance qui peuvent l'affecter. Sans que l'investissement partenarial soit négligé, il est recherché une occupation spatio-temporelle plus dynamique de la voie publique et l'amélioration du traitement judiciaire.

Des missions repensées

Au sein de la sécurité publique, patrouilles et unités d'intervention, d'une part, tout particulièrement en période nocturne, et unités d'investigation, d'autre part, bénéficient de ce rééquilibrage.

De nécessaires adaptations locales

Si les références explicites à la doctrine nationale de police de proximité s'estompent, en raison de sa perte de crédibilité aux yeux des policiers comme de beaucoup de partenaires de la police nationale, les préoccupations et les ambitions soulevées par les enjeux de sécurité au quotidien demeurent présentes et continuent d'être explorées.

Tout d'abord, contrairement à une idée reçue, il n'est pas procédé à un démantèlement brutal décidé depuis Paris de l'organisation localement mise en œuvre entre 1999 et 2002. **Les responsables territoriaux se voient au contraire octroyer une large marge de manœuvre pour adapter les missions et les organigrammes des services de leur circonscription en fonction des impératifs du terrain et de leur impact opérationnel.**

C'est l'instruction du 24 octobre 2002 qui fixe le cadre de l'adaptation des services territoriaux de la sécurité publique (cf. annexe 2), en insistant sur la souplesse et l'autonomie locale, plutôt que d'imposer un organigramme-type obligatoire.

Trois raisons principales motivent ces ajustements :

- les excès de la déconcentration sectorisée des effectifs, qui ont affaibli les unités d'investigation ;
- les exigences d'une meilleure occupation de la voie publique, rapportées au coût disproportionné d'un nombre excessif d'implantations immobilières ;
- le constat que la polyvalence extrême exigée de chaque policier de terrain est illusoire, et qu'il vaut mieux jouer sur les complémentarités entre personnes, équipes et unités.

C'est d'ailleurs sur ces points essentiels que les axes d'organisation de la police parisienne se sont distingués de la doctrine nationale.

L'instruction met également l'accent sur la stratégie par objectifs, qui doit faire l'objet de réunions d'évaluation périodiques permettant l'approfondissement des démarches couronnées de succès ou des actions correctives.

Le principe d'autonomie locale permet un rééquilibrage progressif et sans à-coups démotivants. Selon les circonscriptions, la sectorisation est maintenue à l'identique, redéfinie à une échelle plus large par redécoupage géographique ou assouplie dans les modes d'intervention des unités, mais pas abandonnée.

Plutôt que de constituer un cadre rigide d'affectation permanente de la grande majorité des effectifs de terrain, souvent contre la volonté des agents, **la sectorisation devient une référence pour la mise en œuvre d'actions territorialisées concrètes de lutte contre la délinquance menées sur la durée.** Il s'agit, lorsque la cartographie opérationnelle a permis de repérer des phénomènes répétés ou enracinés, de mettre en œuvre une fidélisation des équipes, qu'ils

relèvent de la patrouille générale, des entités de proximité ou des unités spécialisées, sur la base d'ordres de mission clairement définis, impliquant un passage fréquent sur le site désigné.

Le maillage immobilier fait également l'objet d'une rationalisation progressive, sans pour autant remettre en cause les opérations antérieures judicieuses. Ainsi, le nombre de commissariats divisionnaires, subdivisionnaires et de secteur s'élève fin 2006 à 679, contre 540 fin 1999, soit une hausse de 25 %. Par rapport au pic de 753 implantations, enregistré en 2002, la diminution n'est que de 10 %. On rappellera à cet égard que, pour fonctionner, une structure immobilière ouverte 24 heures sur 24 suppose l'affectation incompressible de 21 fonctionnaires de police.

Ce sont surtout les toutes petites structures immobilières, appelées « points de contact de police de proximité », ouvertes en journée, et dont la multiplication a fortement handicapé la présence sur la voie publique, qui font l'objet de cette rationalisation. L'analyse du nombre de plaintes ou de requêtes qui y sont journalièrement recueillies montre que beaucoup d'entre elles n'ont « pas trouvé leur public », beaucoup d'habitants des quartiers craignant certains regards hostiles et hésitant à s'y présenter.

C'est en faisant l'impasse sur la mobilité et le contact qu'on pourrait, abusivement, assimiler la dimension de proximité de la sécurité publique à sa seule déclinaison immobilière.

Car l'écoute attentive, l'échange sur les problèmes du quotidien, voire même le recueil d'une plainte, pour peu que les policiers soient dotés de moyens mobiles adéquats, peuvent dans de nombreux cas se réaliser à l'extérieur d'une enceinte de police. La patrouille doit être systématiquement privilégiée, en veillant à ce que ce soit le plus souvent possible les mêmes fonctionnaires qui interviennent sur un territoire donné afin de faciliter le contact avec la population qui préfère s'adresser à des policiers qu'elle connaît et qui la connaissent.

Deux illustrations territoriales

Deux exemples illustrent l'impact des redéploiements permis par la rationalisation des structures immobilières et les bénéfices du renforcement de l'action judiciaire.

À **Bordeaux**, l'organisation policière est longtemps restée inchangée par rapport à la mise en œuvre de la police de proximité. La restructuration des services et des implantations immobilières n'y est intervenue qu'à la mi-2005. Or, la ville n'a pas bénéficié de l'évolution favorable de la délinquance enregistrée au niveau national. En 2005, 59 700 crimes et délits y avaient été constatés contre 53 900 en 2002, soit une hausse de 10 %.

Une enquête menée sur quatre mois au premier semestre 2005 conduit à relever que trop de commissariats subdivisionnaires ou de secteur restent ouverts la nuit quasiment pour rien : trois plaintes recueillies toutes les deux nuits à Mérignac, moins d'une par nuit à Cenon, une toutes les deux nuits à Talence, une toutes les trois nuits à Pessac, une toutes les quatre nuits au Bouscat et une toutes les six nuits à Bègles !

L'aménagement horaire de cinq structures et la fermeture de dix petites implantations sur quarante-quatre, conjointement avec la réduction des effectifs par équipage à deux, ont permis de créer vingt patrouilles journalières supplémentaires et de doubler la présence nocturne sur la voie publique dans les communes concernées par la fermeture de nuit des structures immobilières déconcentrées...

En 2006, l'impact de ces mesures est net puisque, après plusieurs années décevantes, la délinquance globale enregistrée recule de 9,4 % en un an, malgré une hausse des infractions d'initiative de 43 %. Sur la voie publique, la réduction est deux fois plus forte (- 20 %), et la proportion des faits élucidés augmente presque de moitié.

À **Toulouse**, si des ajustements de la police de proximité ont été mis en œuvre dès 2003, c'est en raison de l'absence de performance et de réponse effective aux attentes des plaignants, et non du fait de l'approche conduite localement s'agissant des relations avec le public.

En 2002, la circonscription connaît un taux d'élucidation global de 13 %, soit l'un des plus faibles de France. Sur la voie publique, moins d'un fait sur vingt est résolu (4,6 %) et la couverture nocturne des patrouilles est très faible. Le délaissement total de l'action judiciaire se retrouve dans le nombre de signalisations aux fichiers de police réalisées : 194. On en compte 5 718 en 2006.

La réorganisation s'est faite de manière progressive, sur quatre ans. Mais, même après celle-ci, il demeure sur la circonscription, outre l'hôtel de police, onze structures d'accueil déconcentrées, dont quatre sont ouvertes jour et nuit.

Le commissariat subdivisionnaire du quartier sensible du Mirail a été maintenu et bénéficie de l'effectif le plus important d'entre elles, avec 69 fonctionnaires.

En quatre ans, le taux d'élucidation global a progressé de presque dix points, à 22,6 %. Le nombre de personnes mises en cause a progressé de 66 % et les infractions d'initiative se sont accrues de 61 %.

Certes, si la délinquance de voie publique a reculé de 10,3 % en quatre ans, la délinquance globale connaît une hausse de 11 %. Mais il serait juste de ne pas omettre le fait que le redéploiement police-gendarmerie de 2004 a conduit à une augmentation de la population supérieure à 10 % en raison du rattachement de deux communes périurbaines importantes, Blagnac et Tournefeuille (471 000 habitants contre 427 400).

Le renforcement de la lutte contre les violences urbaines

Enfin, outre le taux d'occupation de la voie publique, **la question des violences urbaines** nécessite aussi une action plus déterminée, tant en matière de réactivité des unités que de traitement judiciaire.

Lors du lancement de la police de proximité, les enquêtes judiciaires portant sur des faits de violences urbaines ne sont pas confiées aux unités de proximité, mais relèvent pour la plupart des services d'investigation centralisés⁽¹⁾.

Or, la réduction significative du potentiel des compagnies et des sections d'intervention (800 fonctionnaires en moins au niveau national), dûment formées aux missions de sécurisation urbaine, prive largement les services locaux de la possibilité d'intervenir efficacement et de soutenir en cas d'urgence les unités de proximité ou d'autres agents publics dans l'exercice de leurs missions. En conséquence, l'interpellation des auteurs de violences urbaines revient davantage aux brigades anticriminalité ou aux forces mobiles fidélisées une partie de l'année.

Des mesures sont donc prises pour renforcer la lutte contre les violences urbaines, en recherchant une stratégie de judiciarisation systématique des actes de violence. En effet, l'approche du maintien de l'ordre appliquée à l'occasion des conflits sociaux ne constitue une réponse ni adaptée, ni souhaitable.

Afin d'augmenter leur disponibilité et d'améliorer leur connaissance des territoires, les compagnies républicaines de sécurité sont désormais prioritairement utilisées dans leur zone de résidence. En outre, une tactique d'emploi beaucoup plus mobile et souple, par petits équipages pouvant se regrouper à tout moment, est adoptée. Elle est plus adaptée aux missions de sécurisation que les techniques d'intervention en unités constituées.

À compter de juillet 2005⁽²⁾, un plan de renforcement de la lutte contre les violences urbaines est adopté. Il s'agit de cibler l'action opérationnelle sur les auteurs de violences réitérées ou collectives. Est visé le renforcement de la coopération opérationnelle entre unités apportant des spécialités complémentaires : recueil de renseignement à des fins d'exploitation judiciaire, apport de la preuve par l'usage des moyens de police technique et scientifique ou de l'image, insertion des unités de renfort dans les ordres de mission locaux. Ce sont ces nouvelles méthodes d'intervention qui sont utilisées à l'occasion du cycle de violences de novembre 2005.

À l'issue de cette période, il est décidé de garantir l'affectation permanente d'un plancher quotidien de 29 unités mobiles aux missions de sécurisation, au profit des départements les plus touchés.

La volonté de cibler judiciairement la lutte contre les auteurs de violences ou de dégradations plutôt que d'appliquer une stratégie traditionnelle de maintien de l'ordre public ou de sécurisation, parfois susceptible de heurter le reste de la population en raison de son caractère un peu distinct, se traduit par des suites tangibles. Ainsi, 22 % des personnes interpellées pour des faits commis durant les violences de l'automne 2005 l'ont été au cours d'enquêtes postérieures très approfondies et fondées sur des éléments de police technique et scientifique.

De même, en 2006, les efforts coordonnés dans le cadre du plan de renforcement ont donné lieu à plusieurs milliers de procédures judiciaires

(1) Guide de la police de proximité, IHESI, 1999, p. 36.

(2) Télégramme ministériel aux préfets des 22 départements concernés par le plan en date du 26 juillet 2005.

(4 117 mesures de garde à vue prononcées). 45 % se rapportent à des incendies volontaires et autres dégradations, 27 % à des jets de projectiles, 20 % à des violences collectives contre agents publics. 255 procédures pour affrontements entre bandes rivales ont été relevées.

Le sursaut de l'activité de police judiciaire

Les rapports de l'inspection générale de la police nationale ont très tôt pointé les déséquilibres provoqués par la police de proximité au détriment de l'activité de police judiciaire, diagnostic que les séminaires de management de la sécurité publique avaient aussi établi.

La direction centrale de la sécurité publique est particulièrement consciente de l'enjeu, puisqu'elle décide de diffuser, le 23 avril 2002, soit antérieurement au changement ministériel, une note d'orientation aux services territoriaux qui souligne « la nécessité d'approfondir la question de la répartition et de l'articulation de l'activité de police judiciaire ».

La compétence générale des services et unités d'investigation de recherche (SIR/UIR) en matière judiciaire, est réaffirmée. « Les chefs de [ceux-ci], interlocuteurs privilégiés du parquet, doivent jouer le rôle déterminant qui est le leur dans l'animation et le suivi de l'ensemble de l'activité judiciaire du service et exercer pleinement la compétence générale qui leur revient ». Ils disposent de plus d'un pouvoir d'évocation de toute affaire.

Si le principe de la polyvalence n'est pas remis en cause, il fait l'objet de notables assouplissements. Ainsi, des noyaux stables de procéduriers peuvent subsister au sein des équipes de secteur, à titre « transitoire ». « Sous réserve d'un agrément d'opportunité de la direction centrale, des brigades spécifiques peuvent être constituées, désignées “groupes d'appui judiciaire” ».

Mais c'est l'instruction ministérielle du 24 octobre 2002 qui replace l'équilibre entre la présence sectorisée et l'investigation de terrain au cœur de l'action policière. Elle rappelle que « le recueil et le traitement du renseignement, la recherche, l'identification et l'interpellation des auteurs d'infractions constituent des missions prioritaires ».

La déclinaison de la polyvalence est désormais encouragée au sein des équipes ou entre unités complémentaires, et non plus au niveau individuel.

Les unités d'investigation sont restructurées et renforcées, en premier lieu à travers la création de 43 nouvelles sûretés départementales, en plus des 14 créées en 1995.

L'extension de la compétence des OPJ affectés en sécurité publique à l'ensemble du département facilite la création de groupes de voie publique spécialisés dans la lutte contre des actes au mode opératoire particulier (agressions violentes, vols de cartes bancaires, vols à la portière, etc.) et un ciblage plus pointu de l'action policière contre les délinquants d'habitude.

La qualité d'OPJ fait l'objet d'une notable revalorisation statutaire, afin d'inciter les policiers à améliorer leur formation dans ce domaine.

L'amélioration de la performance judiciaire passe aussi par l'apport des moyens de police technique et scientifique aux enquêtes judiciaires relatives à la petite et moyenne délinquance. Sans qu'il s'agisse de nier l'importance de la dimension humaine dans toute enquête ou de perdre toute lucidité par rapport aux limites de la technique, le rapport de la preuve scientifique est un facteur d'objectivation incontestablement utile à un système judiciaire moderne. Il rend beaucoup moins cruciale l'obtention d'aveux au cours des auditions de garde à vue.

Une remise à niveau des services locaux de police technique est décidée, ainsi que le rétablissement du principe de la signalisation systématique aux fichiers de police des personnes mises en cause dans les conditions prévues par la loi.

Un plan d'investissement pluriannuel financé par la LOPSI, budgétairement lourd, permet la modernisation progressive des fichiers de police. Ainsi, une photographie est insérée dans le fichier des personnes recherchées. La modernisation du fichier des empreintes digitales autorise son usage en temps réel grâce à des bornes automatiques, c'est-à-dire dans un délai utile pour la garde à vue ou la période de flagrance, alors qu'il fallait jusque-là attendre plusieurs semaines en moyenne. Enfin, à l'instar d'autres pays comme la Grande-Bretagne, le recours aux empreintes génétiques est développé au-delà du champ des infractions sexuelles graves.

La réunion de tous les laboratoires de police technique et scientifique au sein de l'établissement public prévu par la loi du 15 novembre 2001 favorise leur travail en réseau.

Ces efforts cumulés entrent pour une part importante dans la hausse du taux d'élucidation global de presque dix points en cinq ans, et même dans celle plus modeste du taux d'élucidation des atteintes aux biens, pour lesquelles chaque point gagné s'arrache de haute lutte.

Le dynamisme de l'activité judiciaire ne se traduit pas seulement par la résolution plus fréquente des affaires portées par les plaignants à la connaissance de la police, mais aussi par une augmentation très nette de procédures diligentées d'initiative : + 46 % en cinq ans (273 000 en 2006 contre 153 000 en 2005). Ces procédures pèsent d'ailleurs d'un poids non négligeable dans le niveau de la délinquance enregistrée, de même que les procédures diligentées sur le fondement des infractions nouvellement créées par la loi pour la sécurité intérieure.

La transparence irréversible des statistiques publiques et l'essor des statistiques opérationnelles

L'amélioration du dispositif statistique repose sur des considérations de deux ordres. Premièrement, la transparence démocratique requiert que chaque citoyen soit informé le plus honnêtement possible de l'évolution de la criminalité. Deuxièmement, les politiques de sécurité intérieure ne peuvent atteindre leur finalité de protection des citoyens que si elles garantissent la hiérarchisation des priorités et l'allocation optimale des moyens sur la base d'informations et d'évaluations exactes.

Sur la base d'une volonté consensuelle transpartisane⁽¹⁾, un pas irréversible a désormais été franchi, à la fois pour l'établissement et pour la diffusion des données publiques relatives à la délinquance et à l'activité des services.

Par ailleurs, l'orientation au jour le jour de l'action des services nécessite le perfectionnement de dispositifs d'information statistique plus riches, à vocation directement opérationnelle, couplés avec des projections cartographiques à un niveau très fin. La généralisation de la main courante informatisée a permis de passer un cap déterminant.

Un outil statistique de plus en plus transparent

La transparence des principales statistiques relatives aux crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie, à rendez-vous périodiques rapprochés, est instituée autour d'une batterie de données combinant le suivi d'indicateurs intermédiaires (taux d'élucidation, activité des services, taux d'occupation de la voie publique) et l'examen d'indicateurs de résultat (évolution de la délinquance, catégorie par catégorie).

La construction des indicateurs est réalisée selon des critères scientifiques validés par un organisme indépendant : l'Observatoire national de la délinquance (OND), créé en novembre 2003 au sein de l'Institut national des hautes études de sécurité. L'OND est chargé d'analyser et de publier officiellement les statistiques de la criminalité enregistrée, qu'il prolonge et complète par des enquêtes nationales de victimation et d'autres sources statistiques.

Ces enquêtes, réalisées avec le concours de l'INSEE, placent la France, aux côtés des États-Unis et de la Grande-Bretagne, dans le peloton de tête des pays disposant d'un double système statistique. Il est aujourd'hui possible de mieux approcher certains faits sociaux, comme les violences conjugales, intrafamiliales et sexuelles, qui ne donnent pas toujours lieu à demande d'assistance ou plainte auprès des services de l'État. Dans ce domaine plus que dans tout autre, les enquêtes de victimation permettent de mieux cerner la violence au quotidien.

En janvier 2006, une nouvelle étape a été franchie en confiant à l'OND la responsabilité de la publication mensuelle des statistiques criminelles et délictuelles. Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales conservent la communication relative à l'activité de leurs services.

Les statistiques opérationnelles

Parmi la palette des indicateurs pertinents pour piloter et évaluer la politique publique de sécurité intérieure, à chaque niveau territorial ou hiérarchique, une nouvelle modulation s'opère, scientifiquement plus rigoureuse et davantage managériale,

Dès 2002, la direction centrale de la sécurité publique publie sur son intranet des cartographies mensuelles et cumulées de la délinquance générale et de la délinquance de voie publique, par catégorie de circonscription. L'objectif

(1) Rapport parlementaire de Christophe Caresche et Robert Pandraud, « Sur la création d'un Observatoire de la délinquance », janvier 2002.

mobilisateur recherché est de susciter à la fois autoévaluation et émulation entre les services.

Par ailleurs, une réponse efficace aux actes de délinquance suppose un pilotage opérationnel quotidien appuyé sur la répartition spatio-temporelle des dépôts de plainte et des dépôts de main courante, donnant lieu à la diffusion interne de cartes opérationnelles annexées aux ordres de mission.

Aussi, la main courante informatisée créée en 1995 a non seulement été modernisée sur le plan technique et fonctionnel, mais son alimentation, jusque-là très inégale, a été rendue obligatoire et généralisée. Prenant en compte les nombreuses critiques adressées à l'encontre de la lourdeur et du coût administratif des tableaux de pilotage à renseigner, des outils permettant un traitement simple et rapide des données statistiques ont été réalisés.

Ils facilitent l'exploitation des informations relatives aux trois principales catégories de données disponibles :

- les déclarations d'usagers reçues ;
- les événements traités ;
- les tests d'emploi des personnels, qui mesurent les choix d'allocation des ressources humaines.

Enfin, il a été tenté de remédier au défaut dont souffrent trop souvent les dispositifs statistiques développés dans notre pays. Trop descriptifs et insuffisamment explicatifs, ils sont davantage conçus pour l'information des autorités que dans une perspective d'emploi managérial au niveau opérationnel. C'est pourquoi, dans le respect d'un arbitrage coût de collecte-efficacité opérationnelle, un plan d'enrichissement de l'alimentation du système de traitement des informations constatées a été développé dès 2004.

En effet, le STIC n'est que d'un faible intérêt pour l'orientation opérationnelle des services s'il n'est pas enrichi de certaines informations fondamentales comme la qualification détaillée des faits, la nature du lieu de l'infraction, la profession de la victime, le mode opératoire ou le mobile apparent.

Les infractions concernées par l'instruction d'enrichissement sont les suivantes : agressions violentes au domicile ou dans le véhicule (« home jacking », « car jacking »), actes racistes, antisémites et homophobes, violences urbaines, violences intrafamiliales, vols à la portière, vols de téléphones portables et cybercriminalité.

Une expérience territoriale singulière de proximité : le cas de Paris

La police urbaine de proximité mise en place par la préfecture de police constitue une expérience singulière, car menée à l'écart de la doctrine nationale de police de proximité, sur des choix opérationnels autonomes qui s'en distinguent nettement.

À de nombreux égards, les caractéristiques fonctionnelles de la nouvelle organisation parisienne semblent davantage s'apparenter à la période de mise en œuvre au sein de la sécurité publique de l'ilotage opérationnel, des services de quart et de la création des premières sûretés départementales, qu'à la doctrine nationale de police de proximité.

Les résultats enregistrés par la police parisienne en matière de lutte contre la délinquance ont rétrospectivement validé la pertinence des choix effectués. Aussi, même si elle a fait l'objet d'ajustements et d'assouplissements pragmatiques nécessaires à sa consolidation, la police urbaine de proximité a été pour l'essentiel préservée.

La réorganisation managériale réussie d'un maillage de proximité ancien

La police de proximité parisienne ne s'est pas construite *ex nihilo*, mais sur un socle déjà ancien d'implantations de quartier, jusqu'alors rattachées à la direction de la police judiciaire. Au début de 1999, les commissariats de police judiciaire de quartier se caractérisent à la fois par un sentiment de déclassement relatif par rapport au reste de la police judiciaire, et par un manque de dynamisme fréquemment relevé. Ils ne dépassent guère le rôle de bureau d'enregistrement des plaintes. Le taux d'élucidation des affaires qui leur reviennent est très bas et dépasse à peine 10 %.

Le transfert de ces structures et leur intégration conjointe avec les unités chargées de la voie publique dans un nouvel ensemble, héritier de la direction de la police territoriale, s'inscrivent clairement dans l'approche générale d'une territorialisation de l'action policière dans le domaine de la lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Mais l'exemple parisien, dans lequel la sectorisation territoriale préexiste de longue date, montre surtout que ce qui est déterminant pour progresser, c'est moins le redécoupage en quartiers ou la déconcentration des effectifs à un niveau de proximité très fin que l'inscription dans cet espace de l'action complémentaire et équilibrée de l'ensemble des unités existantes.

La stratégie retenue repose sur un enrichissement réciproque. Par leur fusion dans un ensemble puissant, par leur motivation managériale, par leur dynamisation autour d'objectifs régulièrement évalués, les officiers et agents du « judiciaire du quotidien » sont remobilisés et replacés au cœur de l'action policière. À l'inverse, les unités de voie publique voient leur action à la fois orientée en amont et prolongée en aval, sur la base d'enjeux concrets impliquant la résolution effective des problèmes de sécurité extraits de l'analyse et de la répartition des plaintes.

Une affectation territorialisée des effectifs de voie publique limitée à une partie d'entre eux

La déconcentration sectorisée des effectifs n'est pas recherchée de manière systématique et ne concerne qu'une minorité d'entre eux, certes significative, afin de conserver au commissariat d'arrondissement une capacité de projection et de réactivité grâce à des unités mutualisées suffisamment dimensionnées, capables de faire face, à tout instant, à tout événement.

Le pilier de l'assistance, du secours et de la sécurité générale : le service de la voie publique.

La première attente de proximité des citoyens vis-à-vis de la police, c'est d'obtenir une présence et une réponse très rapide en cas de demande de secours ou d'assistance, même si le véritable degré d'urgence de leur demande peut être très variable. Or, ces demandes sont loin d'être uniformément réparties dans le temps et dans l'espace, ce qui suppose des capacités de déplacement et de projection rapides. Les unités généralistes de voie publique sont maintenues à un effectif élevé et restent centralisées au niveau de l'arrondissement.

Le pilier de la proximité : le service de la police de quartier.

Chargées de l'ilotage opérationnel, ces unités représentent environ un tiers des effectifs d'arrondissement de la DPUP, soit 2400 policiers. Elles assurent la présence de proximité et le contact actif avec la population. Certaines effectuent des patrouilles pédestres, d'autres circulent en VTT, voire en *rollers*. Elles empruntent souvent les transports en commun et marquent régulièrement des points d'arrêt visibles dans les lieux stratégiques, particulièrement aux heures de grande affluence.

L'organisation retenue privilégie une grande souplesse d'organisation et une forte adaptabilité horaire des effectifs. Dans l'espace, tout d'abord, avec une organisation différenciée en fonction de l'environnement du quartier. Dans le temps ensuite, avec le ciblage des plages horaires fortement criminogènes, notamment en soirée et en début de nuit, et une modulation des vacations en fonction de l'évolution ponctuelle de la délinquance.

Le maintien d'unités d'intervention et de soutien en nombre suffisant pour épauler les patrouilles présentes sur la voie publique

Si l'affectation des policiers de proximité s'efforce d'obéir au principe du volontariat, essentiel pour la motivation, celui-ci ne peut être vraiment respecté que si certaines conditions sont réunies.

Il est impératif de garantir aux policiers de quartier qu'ils disposeront en toutes circonstances de plusieurs niveaux de renforts prêts à intervenir en cas de problème ou de difficulté.

D'une part, il s'agit des unités de soutien existant dans chaque arrondissement. Elles épaulent les patrouilles pédestres et évitent tout sentiment d'isolement. En cas de difficulté, elles permettent le regroupement très rapide d'effectifs suffisamment nombreux pour tenir le terrain. En outre, ces unités constituent aussi un débouché professionnel après une période d'affectation territorialisée. Cet horizon de mobilité est vécu comme un facteur de motivation.

D'autre part, des unités mutualisées à une échelle supérieure offrent une couverture de deuxième niveau. Jouent ce rôle les brigades anticriminalité de secteur ainsi que la compagnie de sécurisation de la DPUP, qui peut se projeter en anticriminalité ordinaire ou en mission de sécurisation urbaine.

L'attention accordée à l'investigation judiciaire : la création des SARIJ

Les effectifs des anciens commissariats de police judiciaire de quartier sont regroupés dans chaque arrondissement au sein d'un service d'accueil, de recherche et d'investigation judiciaires (SARIJ), ouvert en permanence, à l'instar des services de quart créés en 1997.

Paradoxalement, la création de la police urbaine de proximité coïncide donc plutôt avec une centralisation accrue du traitement procédural, même si, désormais, chaque arrondissement dispose d'une structure d'accueil judiciaire ouverte en permanence. Le maintien de la centralisation procédurale garantit le traitement des affaires par des policiers chevronnés, sans pour autant empêcher l'élaboration d'une véritable stratégie territoriale de traitement judiciaire de la délinquance, grâce à l'analyse cartographique.

La logique de performance de l'activité judiciaire conduit les responsables parisiens à rattacher aux SARIJ les brigades anticriminalité, celles-ci n'étant pas ou peu sollicitées à Paris, contrairement au reste du territoire, pour des missions d'ordre public ou de lutte contre les violences urbaines.

À rebours du transfert du petit judiciaire vers des « proximiens » polyvalents, le système des SARIJ confie à ces derniers la plus grande part de la charge procédurale, pour le compte de l'ensemble des policiers de l'arrondissement, comme c'était le cas du service de quart pour une circonscription. Voyant leur action efficacement relayée, les unités de voie publique, patrouilles générales ou unités de proximité, voient leurs périodes d'absence de la voie publique fortement réduites.

L'activité judiciaire a clairement bénéficié de cette réorganisation, le taux d'élucidation parisien ayant augmenté de 10 à 15,3 % en 2002. En 2006, il a atteint 27 %.

La clarté dans les missions assignées

La diversité de l'action policière est clairement assumée, et revendiquée. Ainsi, les interpellations se répartissent à parts presque égales entre la police de quartier, les unités de voie publique et les brigades anticriminalité.

Les policiers de quartier, s'ils participent au recueil de la demande de sécurité, s'ils entretiennent des contacts avec les référents du tissu local, ne sont pas directement chargés du partenariat institutionnel, qui relève de la mission de prévention rattachée au commissaire central.

La police de quartier parisienne n'est donc pas une police exclusivement centrée sur la prévention, mais une police qui développe aussi une forte activité judiciaire.

Des ajustements pragmatiques guidés par le retour d'expérience

Depuis 2002, des ajustements significatifs sont survenus. Tout d'abord, l'évaluation a montré de manière nette que le maillage territorial en 200 unités territoriales de base, désignées *aires d'initiative, d'échange et de responsabilité* (AIREs) avait été mal calibré. Malgré la densité urbaine parisienne, ce niveau était trop fin. Il soulevait d'importants problèmes de motivation chez les fonctionnaires et freinait la réactivité. Progressivement, le nombre d'aires a été ramené à 103, soit plus de 20 000 habitants en moyenne par AIRE.

Ensuite, le maillage territorial hérité du passé a été restructuré, modérément, au bénéfice de l'occupation de la voie publique, avec la fermeture de 7 structures déconcentrées. Il en reste aujourd'hui 48.

Enfin, la volonté d'améliorer l'investigation judiciaire a conduit à créer en 2003 une unité chargée de l'investigation transversale (USIT). Ce service de la PUP permet d'améliorer le traitement judiciaire de certains phénomènes qui méritent une réponse à l'échelle parisienne. Il complète et prolonge à son tour l'activité des SARIJ, à l'instar des sûretés départementales de sécurité publique.

Une approche de proximité sur les problèmes et les territoires de la réalité quotidienne

Le rééquilibrage des méthodes d'action policière n'exclut nullement que de nouvelles initiatives soient prises, fondées sur l'approche de proximité et sur la démarche de résolution durable des problèmes. Trois catégories d'exemples illustrent cette voie :

- la définition de nouvelles catégories judiciaires, nécessaires pour que les policiers puissent concrètement agir en faveur de la résolution de situations récurrentes d'insécurité, subies au quotidien par certains habitants ;
- la création d'unités de sécurisation des transports collectifs, la liberté d'aller et de venir en sécurité, à toute heure du jour et de la nuit, étant au cœur du contrat social et des problématiques territoriales. C'est tout particulièrement vrai s'agissant des habitants des quartiers défavorisés, moins fréquemment équipés d'un véhicule ou propriétaires d'un garage pour le protéger.
- une réforme d'ampleur dans la rationalisation de l'implantation territoriale des forces de police et de gendarmerie.

Le prisme de la proximité dans la conception de la politique de sécurité intérieure

C'est à partir de l'analyse de situations fréquemment mentionnées en main courante ou dans les rapports de patrouille, face auxquelles les forces de sécurité intérieure se trouvent démunies de leviers substantiels d'action, qu'est constatée la nécessité de faire évoluer le cadre juridique dans plusieurs domaines. La loi pour la sécurité intérieure (LSI) du 18 mars 2003 crée de nouvelles infractions qui permettent une maîtrise plus efficace, parmi d'autres, des comportements de mendicité agressive, d'occupation menaçante des halls d'immeubles, de racolage sur la voie publique ou d'occupation illicite de terrains privés dans les communes qui s'acquittent de leurs obligations d'accueil des gens du voyage.

D'avril 2003 à fin 2006, 45 380 procédures judiciaires sanctionnant des infractions créées par la LSI ont été établies. Mais l'existence même de ces règles de droit, par leur caractère dissuasif, offre aux services de police un levier dans leur action quotidienne.

La sécurité des transports publics de voyageurs est un autre prisme à travers lequel les problématiques de sécurité de proximité font l'objet d'une attention très soutenue. Les enjeux sont considérables, dans la mesure où il n'est guère possible de fonder des politiques urbaines et environnementales durables sans mettre l'accent sur les transports publics et convaincre le public de les utiliser.

Garantir la sécurité des déplacements quotidiens est aussi une condition nécessaire à l'accès au travail de ceux qui ne disposent d'aucun moyen de déplacement substitutif, et un facteur de mixité sociale pour l'accès aux loisirs et à la culture.

Certes, beaucoup avait déjà été fait à travers les partenariats noués dans le cadre des conseils locaux de sécurité, dont certains étaient spécifiques au secteur des transports urbains ou ferroviaires. Néanmoins, l'État a depuis quelques années fortement renforcé la présence préventive, dissuasive et répressive de la police sur ces réseaux, conjointement avec les principaux opérateurs de transport tels que la SNCF et la RATP.

Par décret du 1^{er} octobre 2003, la sécurisation des réseaux ferrés franciliens par l'État fait l'objet d'une unification grâce à la création du service régional de la police des transports. Travaillant en partenariat permanent avec les

autres services de police et les services internes de sécurité des exploitants, ce service rattaché à la direction de la police urbaine de proximité parisienne bénéficie désormais d'une compétence régionale. Ses moyens sont considérablement renforcés, pour atteindre environ 1300 agents.

Avec 42 940 faits enregistrés en 2005, la délinquance sur les réseaux ferrés parisiens est à son plus bas niveau, et l'on est revenu en deçà du seuil de 2001 pour l'ensemble de l'Île-de-France.

Sur la base de l'efficacité du dispositif francilien et des brigades départementales existant depuis plus d'une dizaine d'années, en 2005, trois services interdépartementaux de sécurisation à dimension régionale (Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes) sont créés. Leur compétence est mixte, conjuguant réseaux ferrés et bus urbains. Enfin, à la mi-2006, un service national de police ferroviaire est créé, qui s'appuie sur des brigades zonales et une brigade centrale renforcée. Il assure la coordination de l'ensemble.

Au-delà du secteur des transports publics de voyageurs, les relations opérationnelles nouées avec de nombreux secteurs économiques comme les établissements de crédit, les assurances, les opérateurs de téléphonie, les prestataires de l'Internet, etc., permettent d'orienter les dispositifs policiers sur les manifestations de délinquance qui affectent les citoyens dans leur vie quotidienne. Pour identifier les auteurs, mais aussi trouver rapidement des parades, parfois techniquement simples à mettre en œuvre, il est essentiel de détecter en temps réel les évolutions des modes opératoires des délinquants.

La prise en compte des territoires dans l'organisation territoriale des services de sécurité intérieure

Le diagnostic est depuis longtemps établi⁽¹⁾. Les principaux fondements géographiques de l'organisation territoriale de la sécurité intérieure ont été définis voilà plus de soixante-cinq ans. Ils sont largement dépassés par l'évolution des réalités urbaines et sociologiques.

Pour simplifier, de trop nombreuses petites circonscriptions de sécurité publique absorbent des effectifs considérables pour une activité souvent limitée, mais dont les unités sont, lors de la survenance de certains événements graves, cruellement dépourvues des renforts et de l'appui nécessaires. À l'inverse, les forces de gendarmerie ont dû, au fil du temps, renforcer considérablement leurs moyens d'intervention et diversifier leurs méthodes d'action en zone périurbaine. Enfin, trop souvent, l'homogénéité de traitement des territoires n'est pas assurée.

Le principe et le cadre juridique du redéploiement police-gendarmerie ont été fixés par la loi du 21 janvier 1995. La préparation de l'opération et le débat public légitime devant l'accompagner ont été réalisés à l'occasion d'un

(1) Rapport de la mission de liaison et des prospectives sur la gendarmerie et la police, mise en place le 16 juillet 1987 et présidée par Jean Cabannes.

rapport parlementaire publié en avril 1998⁽¹⁾. Mais il a fallu attendre la nouvelle impulsion donnée par la loi d'orientation pour la sécurité intérieure de 2002 et le plan 2003-2006, soit bien après le lancement de la police de proximité, pour que le redéploiement soit mis en œuvre.

Les opérations de redéploiement menées entre 2003 et 2006 ont été engagées sur des bases sensiblement différentes que celles prévues à l'époque par le rapport Carraz-Hyest. Le nombre d'habitants concernés par les transferts vers une force de sécurité intérieure ou l'autre est sensiblement le même, autour de 1,7 million d'habitants. En revanche, si le projet de 1998 prévoit un allègement sensible des charges de la police nationale (850 000 habitants en moins), le plan mis en œuvre entre 2003 et 2006 conduit à une augmentation nette de la population située en zone de police d'État, à hauteur de 190 000 personnes.

		Transfert vers PN	Transfert vers GN	Transfert net vers PN
Rapport Carraz-Hyest	Communes	38	89 (CSP)	
	Population	430 000	1 280 000	- 850 000
Plan 2003-2006	Communes	218	119	99
	Population	975 000	785 000	190 000

Mais, bien que le gouvernement entérine au sein du Conseil de sécurité intérieure, en avril 1998, les conclusions du rapport Carraz-Hyest et annonce le redéploiement des 3 000 postes de policiers ainsi libérés au profit des départements sensibles, il renonce au projet en raison de la forte hostilité de nombreux élus.

La relance en 2002 d'un plan de redéploiement s'effectue sur des bases issues d'une longue concertation, localement conduite par les préfets, département par département. Une des conditions premières d'acceptation de la réforme par les élus locaux, s'agissant particulièrement des transferts de communes en zone de gendarmerie, réside dans un taux élevé de présence des patrouilles nocturnes et dans le maintien de l'accueil des plaignants la nuit.

Comme toute réforme d'ampleur menée à son terme, des contreparties sont négociées par l'administration en termes d'engagements de service public vis-à-vis des élus et de la population, et de gestion sociale des réaffectations vis-à-vis des personnels. Au total, la réforme est acquise au sein de la police nationale par l'affectation nette de 517 fonctionnaires et adjoints de sécurité supplémentaires, ce qui reste remarquablement modéré au regard des 190 000 habitants supplémentaires inclus dans sa zone de compétence.

Si une partie de cette rallonge consiste dans l'acceptation temporaire de légers sureffectifs dans les circonscriptions voisines des zones transférées à la gendarmerie, ceux-ci sont par la suite rapidement résorbés par le jeu des départs en retraite et des mutations géographiques.

(1) Rapport parlementaire Carraz-Hyest portant sur « une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique », Assemblée nationale, avril 1998.

Au final, le meilleur signe du franc succès de ce plan, exemplaire au titre de la réforme de l'État, est l'oubli presque total dans lequel il est tombé, aucun incident significatif n'ayant émaillé les opérations échelonnées sur trois ans... Mais il a permis d'enclencher une évolution envisagée depuis vingt ans, et toujours repoussée.

Cette démarche mérite d'être poursuivie. De nombreuses circonscriptions de police de petite taille demeurent situées dans de petites agglomérations, quand bien des zones suburbaines, en parfaite continuité territoriale des secteurs contrôlés par la police nationale ressortissent à la compétence de la gendarmerie.

De plus, il est possible désormais de disposer du recul nécessaire pour procéder à l'évaluation, détaillée et sur une durée suffisante, de l'impact du redéploiement police-gendarmerie. Une telle évaluation, que l'IGPN et l'IGN pourraient conduire dans des délais raisonnables, devrait viser, après chiffrage du coût global et de la durée d'amortissement de l'investissement initial, à estimer les gains annuels reconductibles en termes de potentiel redéployé pour des missions opérationnelles. En outre, il serait utilement recherché si, dans les zones considérées, le redéploiement a eu un impact positif, neutre ou défavorable sur l'évolution de la délinquance et l'activité des services.

Le renforcement de l'accueil et de l'assistance aux victimes et aux requérants

L'amélioration du contact avec la population passe également par une meilleure prise en charge des victimes et, au-delà, de l'ensemble des requérants. Intervenir au plus tôt après la survenue des faits, du moment de la prise de la plainte jusqu'au procès pénal, est une nécessité.

Le traumatisme de l'infraction

Souvent traumatisées par l'infraction subie, bien qu'à des degrés divers, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une agression physique ou d'une intrusion dans la sphère privée, les victimes appréhendent fréquemment comme une seconde difficulté la démarche du dépôt de plainte, de l'enquête judiciaire et du procès pénal.

Il y a d'abord la crainte de subir des représailles, que l'on soit plaignant ou témoin, surtout quand l'agresseur est connu ou qu'il vit dans le voisinage. Dans certains cas, les victimes culpabilisent à l'idée même de mettre en cause un proche : elles se sentent coupables des suites judiciaires occasionnées à l'encontre de leur mari violent ou de leur père incestueux. Décider de réagir aux faits dont on a été victime constitue donc un premier obstacle à surmonter.

Les enquêtes de victimation confirment que de nombreuses infractions ne sont pas portées à la connaissance des autorités. Ainsi, le taux de plainte pour les vols avec violences serait proche de 50 %. En revanche, il tomberait aux alentours de 10 % pour les injures et menaces. En moyenne, un tiers des violences physiques donnent lieu à dépôt de plainte, et environ 15 % supplémentaires à mention dans le « registre » de main courante informatisée, soit que les éléments constitutifs de l'infraction ne soient pas constitués, soit que les personnes souhaitent « marquer le coup » sans franchir à ce stade le pas du dépôt de plainte⁽¹⁾.

Les victimes subissent un second choc lorsqu'elles doivent raconter – et partant revivre mentalement – l'agression subie. Le professionnalisme et l'attitude des agents d'accueil et des enquêteurs qui reçoivent le plaignant au commissariat ou à la brigade de gendarmerie sont donc déterminants. Surtout s'ils sont les premiers à qui la victime se confie.

L'accueil des victimes est une tâche prioritaire et il est fondamental que celles-ci éprouvent, de la part de l'institution policière, une attention, une écoute et un soutien personnalisés, afin que le service public les aide à surmonter leurs traumatismes. Sans préjudice bien évidemment de l'efficacité dans la conduite de l'enquête judiciaire afin que sa résolution leur garantisse la tenue d'un procès et l'obtention d'une réparation, morale et matérielle.

L'adaptation du service public policier

En 2003, l'ensemble des services de police et de gendarmerie a mis en œuvre des mesures d'amélioration, de formation et d'évaluation aux enjeux d'accueil, résumées par des engagements inscrits dans une charte de qualité de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes, obligatoirement affichée dans tous les locaux de police ouverts au public⁽²⁾.

Elle ambitionne le recueil « avec soin à tout moment, des plaintes des victimes » ainsi qu' « une réponse systématique et homogène, rapide, adaptée et lisible ». Elle rappelle aussi, en application du principe du guichet unique, que les services de la police et de la gendarmerie nationales sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions pénales.

Ce souci d'amélioration de la prise de plainte s'est traduit à travers plusieurs circulaires et notes de service⁽³⁾ rappelant que la main courante informatisée, registre d'activité exclusivement administrative, n'a pas vocation à recueillir des déclarations portant sur des faits à caractère pénal.

La note de service du 13 janvier 2004 expose quant à elle l'accompagnement en formation initiale et continue obligatoire du plan d'action renforcé d'accueil du public et d'assistance aux victimes⁽⁴⁾.

(1) La sécurité publique reçoit 800 000 déclarations par an.

(2) Note DCSP/SDMIS/AVPO n° 221, 10 novembre 2003.

(3) Note DCSP/SD LEM/BEEP n° 11, 17 janvier 2003.

(4) Note DCSP/SD MOY/FOR n° 8, 13 janvier 2004.

Le décloisonnement professionnel des policiers et des gendarmes

La volonté de garantir une prise en charge globale et adaptée de la victime, définie progressivement au cours d'échanges approfondis au niveau ministériel avec les associations de victimes, et expérimentée dans le cadre du suivi renforcé de 25 quartiers sensibles, s'est concrétisée par la création, en octobre 2005, d'une délégation aux victimes associant la police et la gendarmerie nationales.

Une meilleure collaboration avec les associations de victimes a été recherchée, à travers des séminaires semestriels thématiques conduits au niveau ministériel. Elle a été formalisée par des conventions conclues avec l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) en 2005, et, pour traiter les violences au sein du couple, la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) et le Centre national d'information sur les droits des femmes et de la famille (CNIDFF)⁽¹⁾ en mars 2006. Le nombre des permanences d'accueil assurées par des associations d'aide aux victimes, souvent directement au sein des locaux de police ou de gendarmerie, s'accroît régulièrement.

Si le partenariat avec les associations d'aide aux victimes est pratiqué de longue date, la relance du programme de présence directe au sein des services de police de professionnels de l'action sociale et de psychologues est plus novatrice. Ce sont de véritables emplois qui ont été ouverts, en association avec le ministère de la Cohésion sociale.

Le travailleur social participe à l'accueil, à l'écoute et à l'orientation des victimes d'infractions pénales, indépendamment des suites judiciaires et de l'enquête, ou des requérants pour d'autres motifs. Le cas échéant, il relaie la prise en charge vers des associations d'aide aux victimes ou d'intervenants tiers et s'efforce de traiter les difficultés inhérentes à la situation des personnes vulnérables. Au regard de ses compétences professionnelles, il est aussi associé à l'amélioration de la situation sanitaire et sociale de personnes mises en cause dans des affaires pénales, notamment les mineurs.

Expérimenté au début des années 1990, le dispositif s'est rapidement développé au cours des dernières années. Le nombre de travailleurs sociaux en commissariat ou en brigade de gendarmerie a pratiquement doublé depuis 1997 (79 contre 43).

Enfin, l'augmentation des violences aux personnes a conduit à la mise en place d'un nouveau dispositif d'accompagnement et de décloisonnement des pratiques professionnelles policières grâce à la création de postes de psychologues en commissariat. Il s'agit, par ce dispositif, de renforcer l'efficacité des services face aux violences.

Une expérience a débuté en 2006 dans six commissariats : Trappes (78), Rouen-Elbeuf (76), Rennes (35), Grenoble (38), Nancy (54) et Toulouse (31). Le psychologue intervient, d'une part, auprès des victimes et agit en collaboration étroite avec le bureau d'aide aux victimes ainsi qu'avec le travailleur social si cette fonction existe dans le service. D'autre part, pour prévenir la réité-

(1) Circulaire NOR INTC0600033C du 20 mars 2006.

ration des violences, il reçoit l'auteur, avec son accord et hors de tout cadre procédural, pour qu'il prenne conscience de son comportement. Il l'oriente vers une structure médicale, sociale ou associative susceptible de le prendre en charge à l'issue de la procédure.

La perception du public

Des enquêtes de satisfaction indépendantes témoignent de la perception globalement positive que les Français ont de la police nationale.

Ainsi, selon le « baromètre des services publics ⁽¹⁾ », entre 65 % et 77 % des personnes interrogées ont une bonne opinion des services de police et des unités de gendarmerie, qui arrivent en première position devant la santé publique, la Sécurité sociale, la Justice, l'Éducation nationale, les services fiscaux ou le service public de l'emploi. De même, interrogées au cours d'une enquête IPSOS ⁽²⁾ sur ce qui, en France, fonctionne bien, les personnes sondées citent en tête les « forces de sécurité, police et gendarmerie » (67 % d'avis favorables), devant notamment les « PME » (59 %), « la protection sociale » et le « système de santé » (57 % chacun).

Par ailleurs, l'enquête de victimation de 2006 évalue la perception des victimes d'agressions s'étant rendues en 2005 auprès d'un service de police ou de gendarmerie : pour 50 % des personnes, la démarche s'est « très bien passée » ; pour 32 %, elle s'est « plutôt bien passée » ; pour 10 %, elle s'est « plutôt mal passée » et pour 7 %, elle s'est « très mal passée ». Le temps d'attente satisfait environ 3 victimes sur 4, tout comme le temps et l'écoute qui leur ont été accordés (80 % des personnes interrogées).

L'enrichissement du travail partenarial dans le cadre de la prévention de la délinquance

L'architecture de la politique de sécurité intérieure redessinée par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 prévoit l'implication des pouvoirs publics à tous les échelons, du maire au chef de l'État. Loin d'être abandonnée, la démarche de « coproduction » de la sécurité est relancée, au point de faire aujourd'hui l'objet d'un consensus de principe, comme l'ont montré les débats parlementaires relatifs à la prévention de la délinquance.

(1) Réalisé par BVA et l'institut Paul-Delouvrier. Son objectif est de mesurer tous les six mois la performance des services publics auprès de leurs usagers ainsi que leur image auprès des Français. Données relatives à la période de juillet 2004 à novembre 2006.

(2) Enquête IPSOS/CGPME, effectuée les 10 et 11 février 2006.

La multiplicité des instances de concertation locale nuisant à l'efficacité, le cadre organique de cette coopération est unifié, sous la présidence du maire. Là où ce n'était pas déjà le cas en pratique, les organes de mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS) créés par la circulaire du 28 octobre 1997 sont définitivement fusionnés avec les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) qui leur préexistaient, pour constituer les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Plusieurs années après leur création, et malgré l'hétérogénéité des situations, il est aussi redonné un nouveau souffle aux contrats eux-mêmes, du moins à ceux qui sont ciblés sur des territoires fortement touchés par la délinquance. Cette approche est confirmée par les travaux préparatoires de la loi relative à la prévention de la délinquance de mars 2007, qui débouchent sur la définition d'une « nouvelle génération » de CLS⁽¹⁾.

Sur la base d'un rapport d'évaluation des CLS de l'inspection générale de l'administration⁽²⁾, l'approche se resserre autour d'enjeux se rattachant de manière plus directe à la prévention de la délinquance, à l'évolution des comportements violents et aux mutations de la délinquance des mineurs. Les actions mises en œuvre peuvent désormais être assorties de financements spécifiques, sous réserve qu'elles produisent des effets directs et mesurables sur les conditions de sécurité et de tranquillité publiques. L'attribution ou la reconduction des financements est en effet conditionnée à l'évaluation de l'efficacité des actions mises en œuvre.

Le sens donné à la territorialisation de la politique de prévention évolue sensiblement, car la territorialisation devient une manière de cibler une politique publique, dont l'efficacité est quantifiable par des indicateurs.

Dans le cas de la prévention de la délinquance, elle ne vise plus à s'occuper spécifiquement de groupes de population sur le territoire, mais à **circonscrire le territoire dans lequel le comportement de familles ou de personnes identifiées contribue fortement à dégrader la tranquillité publique**. Il s'agit ensuite de mobiliser des moyens affectés en priorité sur ce territoire pour apporter à ces familles ou personnes les réponses sociales ou éducatives qu'appellent leurs difficultés.

Ainsi, les CLS de nouvelle génération sont invités à s'inscrire majoritairement dans le cadre du zonage défini par les contrats urbains de cohésion sociale et la priorité donnée au traitement des situations particulières doit être substituée aux actions à portée générale que favorisaient les CLS première formule.

Les premiers contrats de nouvelle génération viennent d'être conclus, début 2007, entre le préfet et le maire, en coopération avec le procureur de la République ainsi que, aussi souvent que possible, le président du conseil général.

(1) Circulaire interministérielle du 4 décembre 2006. Désormais, la création d'une instance de concertation en matière de prévention de la délinquance est obligatoire dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants ou situées dans une zone urbaine sensible. Par contre, afin de donner des priorités territoriales à la police nationale de prévention de la délinquance, la conclusion d'un contrat formalisé dit de « nouvelle génération » n'est justifiée, aux termes de la circulaire, que dans les communes connaissant un niveau de délinquance élevé.

(2) Rapport Duffe, juillet 2005.

Leur impact dans les communes concernées sera renforcé par les mesures que le maire mettra en œuvre dès l'entrée en vigueur de la loi de prévention de la délinquance et la publication de ses décrets d'application.

Ces mesures prévoient la mise en place d'un conseil pour les droits et les devoirs des familles, la possibilité de rappel à l'ordre en cas de non-respect des règles de la vie sociale, la faculté pour le maire de désigner un coordonnateur pour l'échange d'informations entre les travailleurs sociaux en cas de gravité particulière d'une situation familiale ou personnelle ou encore la possibilité pour le maire de proposer un accompagnement parental à une famille en difficulté. Ce sont autant d'instruments concrets, au service d'une action orientée vers le dialogue et l'appui direct aux personnes et aux familles.

Pour inscrire la politique de prévention de la délinquance dans la durée et lui donner les moyens de se développer de façon cohérente et efficace, un comité interministériel de prévention de la délinquance a été créé dès janvier 2006. Il propose au gouvernement les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et en suit l'application.

Le fonds interministériel de prévention de la délinquance est dès 2007 doté de 75 M€ de crédits, en délégation de gestion au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC). Un dispositif particulier d'évaluation des actions financées sur ces crédits sera mis en place afin d'en éviter la reconduction automatique.

Parallèlement, la coopération avec l'Éducation nationale pour lutter contre la violence à l'école a été étroitement maintenue. Un premier protocole bilatéral entre ministères, conclu en octobre 2004, prévoit la désignation d'un référent policier au sein de tous les établissements scolaires qui en font la demande. Diverses mesures sont mises en œuvre dans chaque établissement, sur la base du diagnostic de sécurité établi, pouvant impliquer des opérations de surveillance et de contrôle réguliers aux abords des établissements et dans les transports scolaires, conjointement mis en œuvre entre les forces de sécurité intérieure et les polices municipales. La sécurisation des abords des établissements scolaires a fait l'objet d'une nouvelle instruction aux services de police le 7 janvier 2005.

La police de proximité n'est pas morte en février 2003 à Toulouse, face à des caméras de télévision. Cette image, très éloignée de la réalité, masque la crise profonde et bien antérieure du concept mis en œuvre à marche forcée au cours de la période précédente et déjà entré dans le coma. Elle masque aussi les efforts entrepris, hors de tout cycle électoral, par de nombreux services de police pour maintenir une proximité véritable, n'oubliant aucun des domaines d'intervention de la sécurité intérieure. La période 2003-2007 a donc connu une nouvelle étape de la police de proximité, de quartier, au quotidien. C'est ce qui a été décrit dans le chapitre qui se clôt.

Mais, comme toujours, les bilans ne suffisent pas. La construction d'une nouvelle étape qui pourrait se traduire par une deuxième loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI II) est à l'ordre du jour. Voici pourquoi le groupe de travail a présenté des pistes de réflexion, qui devront faire l'objet de compléments, développements ou amendements, sur la base d'un dialogue et d'une concertation approfondie avec les organisations représentatives de policiers, des arbitrages gouvernementaux et des prérogatives du Parlement.

Pistes de travail préparatoires à une nouvelle loi d'orientation et de programmation

Contrairement aux idées reçues, les services de sécurité intérieure ont adapté les pratiques de sécurité quotidienne au fil des années et la proximité n'a pas été oubliée, même si certains modèles, appliqués sans grande souplesse et de manière parfois très précipitée, ont nui à l'efficacité du dispositif et à la cohérence de la chaîne pénale.

La baisse significative et durable de la délinquance, la présence plus grande et mieux répartie des policiers sur la voie publique, l'amélioration très nette de la performance judiciaire dans le traitement de la petite et moyenne délinquance, le soin apporté aux conditions d'accueil des plaignants et des victimes ainsi que l'approfondissement du travail partenarial et préventif constituent autant de réponses tangibles du service public de la sécurité intérieure aux attentes des citoyens.

Pour autant, la police n'est pas exempte de critiques. Ses responsables et ses inspections en sont conscients. Les enjeux de sécurité au quotidien sont loin d'être épuisés et les progrès structurels engagés devront se poursuivre dans la durée. L'évolution préoccupante des phénomènes de violence, notamment non crapuleuse, nécessite d'autres adaptations et la mise au point de nouveaux dispositifs, pas seulement d'ailleurs au sein de la police.

Il faut donc développer de nouveaux schémas de sécurité publique permettant l'adaptation aux évolutions de la délinquance et l'anticipation des besoins à venir.

L'expérience acquise permet de distinguer un ensemble de facteurs d'organisation, de management, de formation, de modernisation technique ou encore d'ouverture du service public en direction des citoyens qui constituent des vecteurs concrets d'amélioration.

Telle est l'orientation des pistes de travail énoncées ci-après, pour mieux garantir la sécurité au quotidien.

Mais ces propositions, issues des travaux d'un cercle d'experts volontairement restreint, ne constituent en rien un programme de mesures déjà abouti, insusceptible de recevoir critiques, inflexions ou compléments. Elles méritent d'être débattues, précisées et, sans doute pour certaines, expérimentées avant toute mise en œuvre.

Informé, par ailleurs, des réflexions de la gendarmerie nationale sur « la police de contact », le groupe de travail salue l'effort engagé par cette administration dont les conclusions sont cohérentes avec les éléments avancés dans ce rapport.

Synthèse du rapport « Le contact dans la gendarmerie : rassurer et protéger »

Comme les autres forces de police des pays occidentaux, la gendarmerie se trouve dans une situation où elle doit développer une stratégie cohérente pour conserver et augmenter le contact avec la population et ses représentants afin d'assurer ses missions principales qui sont de rassurer et de protéger. En effet, de nombreux changements dans son environnement ont eu lieu :

- étalement urbain et donc « urbanisation » d'une partie des territoires dont elle a la charge,*
- élévation des attentes des citoyens, démographie faisant une place croissante aux minorités,*
- dépeuplement de certaines campagnes tandis que dans le même temps des populations précaires s'y replient, etc.*

Les évolutions tant démographiques qu'économiques ou techniques ont été défavorables au contact, de telle sorte qu'il doit être remis au centre de l'activité de sécurité publique. Le contact est source de renseignement utile aux investigations, d'optimisation de l'usage des moyens. Il permet la coordination de solutions avec les partenaires locaux qui se professionnalisent et avec les administrations d'État. Il vise à mieux servir la population et à l'intégrer avec les élus aux choix locaux de sécurité publique.

Le contact entre la gendarmerie et les autres administrations d'État, notamment la préfecture et le procureur de la République, ne posent pas de problème notable. L'effort doit donc porter sur les relations en direction des usagers et des élus locaux.

Améliorer le contact serait favorisé par :

- un soutien et une reconnaissance de la haute hiérarchie quant à l'importance du contact avec les élus et de la qualité du service à l'usager ;*
- une modification de la formation des gendarmes qui permet d'intégrer le contact aux fondamentaux du métier, avec différentes options possibles ;*
- la mise au point d'un guide des bonnes pratiques au plan national, de normes professionnelles ;*
- un apprentissage d'un « socle commun » pour la gestion des relations avec les élus et le public, voire la possibilité d'une création d'une « carrière à dominante contact » ;*
- la mise sur pied d'outils pour mesurer directement la satisfaction des usagers (sondages, conférences de consensus), et la publication de ces résultats ;*
- la structuration d'un dispositif de mesure des doléances des usagers et de traitement des dysfonctionnements et mécontentements, et la publication de ces résultats ;*
- une politique de recrutement des minorités et de soutien à leur promotion interne ;*

- une plus grande souplesse dans la conception des brigades (des postes conjoints avec d'autres organismes sont à développer pour partager les coûts);
 - une organisation du travail qui trouve un juste équilibre entre réaction et gestion durable des problèmes, et permette la transmission des contacts locaux sources de renseignements,
 - une organisation du travail qui promeuve la proximité relationnelle (par recours aux technologies dans la brigade et par Internet) et non plus simplement géographique,
 - une personnalisation renforcée du contact avec l'utilisateur, une réorganisation de l'espace d'accueil dans la brigade.
-

Celles des pistes de travail que l'autorité publique jugera opportun d'explorer devraient faire l'objet d'une consultation des représentants des organisations professionnelles de la police nationale. En effet, il va de soi que la construction progressive, patiente et opiniâtre d'un nouvel outil de doctrine pour une meilleure sécurité au quotidien, qui plus est portée par des ambitions opérationnelles et d'efficacité, nécessite l'adhésion et l'implication des personnels.

Les services de sécurité publique ont déjà été soumis par le passé à de nombreuses réformes.

Or, l'expérience montre que le succès n'est jamais acquis sans passer au préalable par un dialogue nourri avec les organisations syndicales dans le cadre des instances paritaires, sans accorder le temps suffisant pour parvenir à un accord le plus large possible, sans admettre de la souplesse dans les modalités et les délais d'application, sans satisfaire aux besoins de formation et d'équipement des services concernés par les réformes.

À l'instar des démarches modernisatrices et prospectives proposées dans d'autres domaines de l'action publique, le groupe de travail souhaite que ses réflexions trouvent l'écho nécessaire pour parvenir à réussir une nouvelle étape dans la modernisation des forces républicaines de sécurité, qui sont d'abord au service des libertés publiques et de la protection des citoyens dans leur vie quotidienne.

Rationaliser l'organisation géographique des services déconcentrés de sécurité intérieure : vers des circonscriptions d'agglomération

Renforcer les missions de paix publique, de présence territorialisée et de visibilité des forces de sécurité intérieure relève de la gageure si leur organisation géographique n'est pas au préalable rationalisée, et si n'est pas isolé l'exercice

d'autres missions tout aussi régaliennes, mais dont la charge est fortement perturbatrice de leur présence sur la voie publique et de leurs relations avec le public.

Le respect dû à l'emploi des deniers publics commande de maximiser l'utilité du service rendu aux citoyens. Les besoins en investissements technologiques et matériels de la police et de la gendarmerie nationales sont si élevés, l'intensité en ressources humaines nécessaires pour assurer une présence permanente sur la voie publique et auprès du public est telle, que la dispersion de potentiel sous-utilisé doit être bannie.

Poursuivre le redéploiement police-gendarmerie

La rationalisation de l'implantation territoriale des forces de sécurité intérieure mérite d'être poursuivie, en prolongeant la voie ouverte par le plan de redéploiement police-gendarmerie mené entre 2002 et 2006. Une deuxième phase de redéploiement s'avère nécessaire, dont le calibrage serait fondé sur une évaluation détaillée de l'impact des redéploiements survenus entre 2002 et 2006.

Vers une police territoriale d'agglomération

L'inscription spatiale de la délinquance correspond étroitement aux réalités géographiques de l'aménagement du territoire.

Seul le niveau de l'agglomération est désormais pertinent pour assurer la sécurité de bassins de vie dans lesquels les flux de personnes et de biens sont de plus en plus mobiles.

Seul le niveau de l'agglomération permettra de réaliser les économies d'échelles requises pour, à la fois, renforcer la territorialisation de l'action des unités chargées de la voie publique, garantir un haut niveau d'efficacité des missions de police judiciaire, et continuer à assurer correctement l'accomplissement des missions de renseignement, d'ordre public ou de support.

Au vu de la réalité géographique de « bassins de criminalité » et à partir des outils cartographiques mis en place, il apparaît donc souhaitable de faire évoluer plus profondément encore les territoires d'organisation de la sécurité publique.

À terme, l'État devrait afficher un schéma directeur visant à confier à une force unique de sécurité publique l'intégralité du territoire des agglomérations urbaines les plus peuplées du pays, et à organiser ces polices d'agglomération sur la base des territoires concernés.

Le rattachement pour emploi de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur est de nature à confier à celle-ci la responsabilité d'assurer la sécurité publique sur l'intégralité du territoire des départements ruraux, par symétrie avec les départements de la couronne parisienne et des futures implantations policières d'agglomération.

Le nombre d'agglomérations placées en zone de police d'État dépendrait de l'importance numérique relative de la police (150 000 fonctionnaires) et de la gendarmerie (100 000 militaires) et du niveau de densité en effectifs souhaité respectivement en milieu urbain, suburbain et rural.

Les polices d'agglomération devraient fonctionner selon un principe fondamental d'équilibre dans l'exercice des différentes missions de sécurité publique et dans la composition des unités chargées de l'assurer, y compris pour les fonctions de support.

Améliorer la professionnalisation dans l'exercice des différentes missions de police d'agglomération

L'organisation de la sécurité publique dans un cadre d'agglomération permettrait une affirmation plus grande du principe de territorialisation de son action, notamment au profit des missions touchant directement à la sécurité quotidienne des citoyens.

Il conviendrait cependant de veiller à préserver la souplesse et les marges de manœuvre dont doivent disposer les responsables managériaux locaux, préfet et directeur départemental de la sécurité publique, pour organiser les services, et notamment pour adapter ou rectifier à tout moment les choix d'organisation en fonction de l'évolution locale des enjeux de sécurité.

Les missions de la police d'agglomération

Le canevas d'organisation des unités devrait être arrêté sur la base d'un projet de service public de sécurité d'agglomération. À l'organigramme fonctionnel serait associée la part que prendrait chaque service ou unité à l'exercice des différentes missions devant être assumées par la police nationale dans les agglomérations de sécurité publique.

-
- *une mission de renseignement opérationnel;*
 - *une mission de paix publique, de présence territorialisée et de visibilité;*
 - *une mission de secours;*
 - *une mission d'intervention et d'ordre public (flagrant délit, sécurisation et lutte contre les violences urbaines, maintien de l'ordre);*
 - *une mission d'investigation judiciaire et de traitement procédural.*
-

Un équilibre adapté à la situation locale devrait être préservé entre les différentes missions régaliennes de sécurité publique d'agglomération, ainsi que dans la diversité des modes d'intervention des unités chargées de les assurer.

L'usage comme outil de pilotage quotidien de la main courante informatisée et, plus largement, de l'ensemble des statistiques opérationnelles devrait fonder la détermination de cet équilibre.

À l'échelle de l'agglomération, une fraction des unités pourraient voir leurs missions principales s'inscrire dans un schéma territorialisé, sous les conditions suivantes :

- que les missions de paix publique, de présence territorialisée et de visibilité aillent de pair avec les missions d'intervention et d'application de la loi pénale, dans le cadre d'une action policière indissolublement préventive, dissuasive et répressive;
- que la territorialisation de l'action policière s'établisse à une échelle suffisante pour ne pas obérer les capacités globales de réactivité de la police nationale aux requêtes des citoyens et qu'elle puisse être temporairement assouplie dans certaines circonstances en cas de besoins prioritaires;
- que le principe de territorialisation soit aussi appliqué sous des formes souples, comme le renforcement d'une zone donnée pour une période plus ou moins longue, ou des passages répétés sur des points identifiés, en fonction des évolutions locales de la délinquance;
- que les unités d'intervention et d'ordre public, pouvant soutenir les unités territorialisées en cas de difficulté, soient préservées.

Sous réserve que le diagnostic local de sécurité en établisse l'opportunité, la territorialisation de l'action des différentes unités, y compris d'intervention, pourrait être priorisée dans des communes ou zones faisant l'objet d'un contrat local de sécurité de nouvelle génération.

Elle interviendrait en contrepartie d'engagements réciproques et concrets des autres partenaires quant à leur propre présence renforcée et quant à

la mise en œuvre effective des nouveaux outils apportés par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

La consolidation des filières de professionnalisation aux différentes missions de police

La dimension fonctionnelle de la réforme des corps et carrières, engagée en 2004 avec l'accord unanime des organisations syndicales aujourd'hui représentatives, facilitera ces évolutions.

Le tronc commun de cette réforme réside en effet dans l'évolution du profil de recrutement, de formation et de management des policiers. Elle recherche tout particulièrement le renforcement de l'encadrement intermédiaire, dont la responsabilité est déterminante dans les relations avec le public et l'intelligence des situations en toutes circonstances.

L'élévation et la remise à niveau régulière des qualifications professionnelles sont des conditions nécessaires au renforcement de cet encadrement intermédiaire et au développement de la culture de la performance.

Elles favoriseront aussi le respect rigoureux du cadre juridique et déontologique de l'action policière, la responsabilité de l'encadrement étant régulièrement rappelée par les instances de contrôle.

Le rythme progressif de mise en œuvre de la réforme des corps et carrières étant programmé jusqu'en 2012, il conviendra de veiller au déploiement effectif des étapes annuelles à venir.

La contractualisation individualisée sur objectifs est expérimentée depuis l'an dernier dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Afin de favoriser la fidélisation sur certains postes territoriaux et la gestion prévisionnelle des progressions de carrière, elle mériterait d'être progressivement étendue à de nouveaux échelons hiérarchiques, notamment pour les fonctions de commandement ou d'encadrement.

La prise en charge de l'assistance pénitentiaire et pénale

Les charges d'escorte et de transfèrement des personnes détenues, qu'elles interviennent pour des motifs pénaux ou médicaux, sont le prolongement de l'activité judiciaire dans le cadre de l'instruction, du procès pénal ou du suivi de l'application des peines, ou bien encore le prolongement de la détention pénitentiaire.

Elles ont connu une forte augmentation au cours de la dernière décennie, en raison de la multiplication des rendez-vous judiciaires et des audiences prévus par la procédure pénale⁽¹⁾ mais aussi en revers de l'amélioration de la performance judiciaire.

En 2006, elles sont estimées à 3,6 millions d'heures fonctionnaires, soit l'équivalent de 2 400 emplois équivalents temps plein, dont près de la moitié pour la tenue des audiences et la garde des dépôts judiciaires. Le fait que nombre d'entre elles soient imprévues, décalées et dispersées les rend fortement perturbatrices des missions de police territoriale, tout particulièrement des missions de paix publique et d'intervention. Il peut suffire d'une absence pour empêcher la constitution d'une patrouille.

L'évolution des métiers de l'administration pénitentiaire, avec la création d'unités de sécurisation pénitentiaire ainsi que le développement des interventions hors les murs, par exemple dans le cadre du placement sous bracelet électronique ou la création des unités hospitalières sécurisées interrégionales, constitue un contexte propice. Il rend possible des mutualisations efficaces au sein de parcours professionnels diversifiés.

L'exercice de ces missions ne se rattache en outre directement à aucune des cinq filières professionnelles identifiées dans le cadre de la réforme des corps et carrières et ne correspond pas vraiment à la formation dispensée en école de police.

L'expérience parisienne montre que l'absence de perturbation des rythmes d'emploi des unités de voie publique et d'intervention par les missions d'assistance pénitentiaire et pénale est un facteur utile au succès d'une action de sécurité au quotidien.

La nature spécifique de ces missions conduit à proposer d'en confier l'exercice, hors cas exceptionnel, à des unités dédiées organisées en plateformes régionales ou d'agglomération, sans préjudice de la surveillance par la police et la gendarmerie des détenus particulièrement dangereux.

La prise en charge des missions de surveillance et d'éloignement des personnes en situation irrégulière

De manière analogue, la gestion des centres de rétention administrative et l'exécution des décisions d'éloignement des personnes en situation irrégulière sur le territoire national sont des missions spécifiques peu en rapport avec les missions de police territoriale.

(1) La loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale renforce cette tendance.

À l'inverse des missions de lutte contre l'immigration irrégulière qui, même si elles sont le fruit de l'action mixte et combinée d'unités spécialisées de la police aux frontières et des services de sécurité publique, s'inscrivent nécessairement dans une dimension territoriale.

En outre, la rétention administrative et l'exécution des décisions d'éloignement doivent faire l'objet d'une mutualisation au niveau national en fonction des capacités d'hébergement et du respect de la dignité des familles (tous les centres de rétention ne sont pas habilités à accueillir des familles).

L'exercice de ces missions devrait donc être confié à des services spécialisés, dont le niveau de qualification correspond à la nature des missions confiées.

Optimiser l'emploi des ressources humaines disponibles en sécurité publique

Garantir la répartition des effectifs de sécurité publique sur la base de critères objectifs et transparents

Les débats récurrents sur la répartition des effectifs devraient s'établir sur des bases transparentes, et les réclamations répétées en la matière ne plus détourner les responsables managériaux de leurs objectifs de performance.

L'efficacité du service public gagnerait à ce que les réponses apportées tant aux organisations syndicales qu'aux élus locaux se focalisent sur la nature et le poids respectifs des critères nationaux de répartition, en ce qu'ils expriment des choix de politique publique. Seraient seules admises les réclamations particulières justifiées par un écart à la référence locale découlant de l'équilibre d'ensemble.

L'effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA) instauré en 2005 pourrait faire l'objet d'une notification au préfet, qui serait chargé d'en informer les élus compétents. Cette information s'accompagnerait des précisions de méthode indispensables à leur compréhension.

En outre, une réflexion devrait être conduite sur la répartition des effectifs au sein de la région Île-de-France, entre Paris, la petite et la grande couronne. Le poids relatif des polices municipales en milieu périurbain devrait être pris en compte, sans pour autant que les communes consacrant des moyens importants à la sécurité intérieure soient pénalisées.

Dans le respect de la prise en compte des missions et des sujétions spécifiques incombant à la préfecture de police, le mécanisme des EDFA pourrait lui être étendu.

Fidéliser les policiers en fin de carrière

Afin d'éviter la perte d'expérience et de compétence des personnels, et de régler un véritable problème par rapport à tous les autres corps professionnels, il est recommandé d'entamer le processus de paiement des heures supplémentaires et par là-même, de suppression progressive des récupérations. Plusieurs solutions, proposées simultanément, pourraient clore définitivement ce dossier.

Il s'agit de laisser le choix à chaque fonctionnaire, soit de récupérer ses heures dans un délai imposé, soit de se les faire payer à des taux acceptables, soit de les cumuler sur une carrière et de se les voir transformer en annuités de retraite. Cette dernière solution devrait être attractive chez les jeunes générations de policiers qui entrent tardivement dans la carrière et doivent travailler plus longtemps pour obtenir une retraite pleine.

En tout état de cause, les départs à la retraite à la date normalement prévue redeviendraient la règle et le dispositif sortirait ainsi des problèmes créés par des personnels absents pour longue récupération en fin de carrière sur un poste non déclaré vacant bien que non pourvu.

La création d'une 6^e bonification indiciaire permettrait également de conserver l'expérience et les capacités des policiers ayant vingt-cinq ans de service et optant pour la retraite par anticipation, ce qui avait profondément déséquilibré le dispositif durant la précédente décennie.

Investir dans les nouvelles technologies pour optimiser l'emploi des ressources humaines dans l'espace et dans le temps

Les nouvelles technologies sont de nature, si leur emploi est maîtrisé et spécialement adapté, à démultiplier l'efficacité de la présence policière sur la voie publique, à réduire les délais moyens d'intervention et à procurer des gains d'efficacité permettant des redéploiements d'effectifs.

La police nationale a longtemps fonctionné selon des schémas se rapprochant des «entreprises de main-d'œuvre». Si l'efficacité policière reposera de façon prédominante sur les ressources de l'intelligence, de la sensibilité et de l'anticipation humaines, un recours plus intensif et transversal aux nouvelles technologies ferait jouer des effets de leviers positifs.

Aujourd'hui encore, malgré le renforcement des crédits d'investissement par la LOPSI, sur un budget de 8,2 milliards d'euros, les dépenses d'investissement représentent 284 millions d'euros, contre 831 millions d'euros pour le fonctionnement et 7 milliards d'euros pour la rémunération des personnels.

Un nouvel effort pluriannuel inscrit dans une loi d'orientation et de programmation est nécessaire. Il devrait prioritairement porter sur le recours aux nouvelles technologies.

La création du service des technologies de la sécurité intérieure en 2005⁽¹⁾ concrétise l'entrée de plain-pied de la police nationale dans l'ère de la technologie appliquée.

La proximité des besoins des différentes forces de sécurité intérieure plaide pour une extension des programmes de coopération dans ce domaine, pouvant ultérieurement déboucher sur la transformation du STSI en service commun à la police et à la gendarmerie nationales.

La gestion efficace de l'information et le pilotage opérationnel permanent des effectifs conditionnent au premier chef l'efficacité de la réponse policière au quotidien et la proximité des relations de la police nationale avec le public.

Tout d'abord, il est important de disposer en temps réel des moyens de garantir la présence au bon endroit et au bon moment de l'unité policière la mieux adaptée pour gérer la succession des événements portés à la connaissance de la police nationale. Ensuite, la difficulté de l'exercice du métier de policier et la sécurité des fonctionnaires de police justifient la capacité de détecter immédiatement toute situation nécessitant l'envoi de renforts ou de mise en place d'un plan d'interception préétabli. Enfin, la gestion de la présence territorialisée des patrouilles ne peut véritablement s'organiser sans dispositifs de coordination, de suivi et d'évaluation.

Pour ce faire, il convient d'achever, dans chaque département, le regroupement des centres de décision opérationnelle, et surtout de mettre en place une architecture commune d'information et de communication intégrant tous les grands systèmes existants :

- réception des appels de police-secours ;
- communication sous ACROPOL ;
- usage opérationnel de l'analyse géographique sur cartographie ;
- gestion combinée de renvois d'images, de sons et d'informations de contexte pour l'appréciation de situations et l'aide à la décision ;
- géolocalisation des véhicules de police ;
- gestion des fichiers de police sous CHEOPS ;
- alimentation semi-automatique de la main-courante informatisée.

Dès 2004, un programme portant sur les « centres d'information et de commandement » de nouvelle génération a été lancé. Il est expérimenté sur le site pilote de Lyon depuis juin 2006. Son déploiement pluriannuel en plusieurs tranches est évalué à près de 75 millions d'euros.

(1) Arrêté du 13 mai 2005 (JO du 27 mai 2005) et note DGPN du 15 juillet 2005.

Au-delà des CIC, c'est chaque commissariat qui devrait bénéficier d'un saut technologique dans les équipements et systèmes de sécurité dont il dispose. Qu'il s'agisse de la dématérialisation des flux de données échangés avec les partenaires, de l'accès aux images de vidéosurveillance ou de l'usage des communications électroniques dans les relations avec les citoyens.

Mettre en œuvre au cours des prochaines années le programme de modernisation des centres d'information et de commandement (CIC).

Lancer un programme de recherche appliquée et de développement d'équipements et systèmes de sécurité, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour concevoir le commissariat du futur. Il s'agit, par l'expérimentation, de favoriser l'intégration et de valider à l'échelon local des concepts d'emploi des nouvelles technologies permettant d'augmenter les capacités opérationnelles des services de sécurité.

Plus spécifiquement, les tests de préfiguration montrent que la géolocalisation⁽¹⁾ des équipages engagés sur le terrain peut dans certains cas réduire très fortement le temps de réponse aux situations d'urgence. L'aide à la décision apportée au régulateur permet également une gestion plus efficiente des interventions.

Couplée aux développements de cartographie opérationnelle et d'alimentation semi-automatique de la main courante informatisée, la géolocalisation est donc une source potentielle de progrès majeurs dans l'efficacité policière. Selon les données disponibles à ce jour, il est parfaitement réaliste d'escompter un gain de 15 % en disponibilité opérationnelle globale.

Elle constitue également un facteur de sécurisation important de l'activité policière. D'une part, l'économie de flux verbaux transmis par radio qu'elle entraîne permet à tous les écoutants de se concentrer sur les informations essentielles. D'autre part, en cas de fuite et de poursuite, le suivi en temps réel par la salle de commandement favorise la régulation et l'organisation des opérations. Le cas échéant, un plan d'interception adapté et sûr peut être plus facilement mis en place ou à l'inverse, en cas de risques excessifs, une décision d'abandon prise.

L'extension des systèmes de géolocalisation des véhicules, de cartographie opérationnelle et la modernisation des terminaux embarqués dans les véhicules sont des axes stratégiques majeurs à privilégier, qui offriront de nouvelles opportunités de territorialisation de l'emploi des effectifs.

(1) La technique la plus courante est la géolocalisation par satellite, connue du public sous le nom de *Global Positioning System* (GPS).

La vidéosurveillance est devenue en France, comme dans les autres États comparables, un moyen incontournable de prévention de la délinquance et d'aide à l'enquête judiciaire. Il ne s'agit pas d'y recourir sans bornes et sans précautions, mais d'organiser son apport aux missions de sécurité, pour garantir à la fois le respect des libertés publiques et son efficacité concrète au service de la sécurité quotidienne.

Une plus grande cohérence des choix publics et privés en la matière est nécessaire. Si l'extension raisonnable des dispositifs existants mérite d'être poursuivie et encouragée par l'État, c'est surtout la modernisation et le recours aux systèmes experts d'exploitation des images qui doivent être recherchés. Sans réflexion critique sur les objectifs à atteindre et sur les moyens à mettre en œuvre, l'efficacité ne peut être au rendez-vous.

Une doctrine d'emploi structurée de la vidéosurveillance, détaillée pour chacune de ses finalités opérationnelles et juridiques, mériterait d'être élaborée et diffusée, tant auprès des grands réseaux d'opérateurs privés que des services de sécurité intérieure.

La formation d'experts des questions de prévention situationnelle au sein des services de police et de gendarmerie, qui débute au printemps 2007 et qui intègre les enjeux de la vidéosurveillance, devra être prolongée afin de constituer de véritables pôles de compétence régionaux ou départementaux de sécurité intérieure.

Sur ces bases, la dimension territoriale du recours à la vidéosurveillance pourra mieux être prise en compte, en liaison avec les collectivités territoriales et les principaux opérateurs privés.

D'importants progrès sont également envisageables grâce à des dispositifs technologiquement proches, mais relevant du régime juridique de la loi « informatique et libertés » de 1978.

Le déploiement expérimental de dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation des véhicules (LAPI) devra, après évaluation, faire l'objet d'une extension. Seront concomitamment développées des procédures internes de contrôle, conformément aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La légitimité et l'acceptation par les citoyens du recours à des technologies prometteuses pour le développement de la sécurité au quotidien requièrent leur encadrement rigoureux. Nonobstant le respect du cadre légal et réglementaire, l'évolution rapide des nouvelles technologies et l'extension de leur champ d'application engagent à une réflexion constante visant à maintenir l'équilibre entre le respect des libertés publiques et les impératifs de sécurité intérieure.

Il conviendra que la Commission nationale consultative de la vidéosurveillance en passe d'être créée, conformément aux engagements pris par le ministre de l'Intérieur devant le Parlement, précise le cadre déontologique et valide les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance, au regard de l'évolution technique et des impératifs de protection des libertés publiques.

Engager la police nationale sur des objectifs de qualité de service rendus publics

Le développement progressif de la culture de la performance au sein des services de police pourrait connaître de nouvelles étapes, rendues possibles au fil de la modernisation des systèmes d'information et de commandement, à des coûts de recueil et de calcul limités.

Outre la transparence des indicateurs d'activité (taux d'élucidation, affaires révélées d'initiative) et de résultats (évolution des faits constatés de délinquance), la police nationale pourrait désormais aussi s'engager vis-à-vis du public sur d'autres indicateurs, représentatifs de la qualité du service public de sécurité au quotidien et de la proximité de la présence policière à toute heure du jour et de la nuit.

Dans chaque circonscription ou agglomération, ainsi que, de manière agrégée, au niveau national, pourraient être périodiquement calculés et rendus publics :

- un objectif moyen mensuel d'occupation de la voie publique, et son taux de réalisation. Le cas échéant, l'objectif pourrait être différencié sur une base territoriale en fonction du niveau de délinquance constaté;*
 - sur la base d'une sectorisation tenant compte des caractéristiques urbaines, un délai moyen d'intervention suite aux appels d'urgence.*
-

Poursuivre la dévolution progressive des tâches administratives, techniques et scientifiques à des personnels de soutien

Pour assurer efficacement leurs missions, les services de police doivent bénéficier de prestations de support administratives, techniques et scientifiques fiables, régulières et de haut niveau.

Or, comparativement à ses homologues étrangères, la police française souffre depuis longtemps d'un certain déséquilibre dans les ressources humaines dont elle dispose. La part des spécialités administratives, techniques ou scientifiques y est bien trop faible.

L'insuffisance de personnels spécialisés conduit trop souvent à l'affectation de policiers sur des postes fonctionnellement administratifs.

Et si des reconversions sont possibles, et particulièrement légitimes pour les fonctionnaires actifs devenus inaptes à l'exercice de missions de voie publique à la suite d'une blessure en service, on ne s'improvise pas ingénieur, comptable, contrôleur de gestion, juriste, gestionnaire de ressources humaines, analyste géopolitique ou agent de laboratoire.

L'analyse comparée semble suggérer comme proportion équilibrée 75 % de policiers actifs, 20 % d'agents administratifs et 5 % d'agents techniques et scientifiques. La police nationale en est loin, qui compte un agent administratif, technique ou scientifique pour douze policiers actifs (et encore, sans tenir compte des adjoints de sécurité).

Le rééquilibrage a été engagé, puisque l'augmentation en dix ans du nombre de fonctionnaires supplémentaires au sein de la police nationale a proportionnellement beaucoup plus concerné les agents administratifs, techniques et scientifiques que les policiers actifs. Sur près de 11 200 effectifs supplémentaires, 4 000 concernent les premiers (+ 32 %) et 7 200 les seconds (+ 6,4 %). Les missions opérationnelles ont toutefois bénéficié de l'une et l'autre de ces progressions, l'arrivée de personnels administratifs permettant de redéployer les emplois libérés.

Au regard des besoins fonctionnels des services et de la révision des nomenclatures de postes, il apparaît que cette évolution n'est pas achevée.

Tout en prenant garde à ne pas créer des cloisonnements artificiels dans les services entre « agents opérationnels » et « agents administratifs », l'ensemble des postes à caractère administratif et technique devrait être clairement identifié et progressivement dévolu, hors situations particulières, à des agents administratifs dûment formés.

Les enjeux liés aux fonctions supports ou au recrutement de personnels spécialisés sont loin de se limiter à une dimension quantitative de reversement vers des missions de police active. Une diversification des profils de recrutement est également nécessaire, en raison des progrès informatiques, technologiques et scientifiques, de la complexification de notre législation pénale ou encore des mutations des menaces criminelles (terrorisme, radicalisation islamique, etc.).

Le recours à des personnels contractuels (analystes de renseignement, juristes, interprètes ...), dans la limite d'un seuil fixé au niveau national, puis décliné au niveau des services centraux et locaux, devrait être développé pour répondre aux besoins d'une police moderne. Le besoin est particulièrement fort dans le domaine de l'informatique et des communications électroniques.

Renforcer la complémentarité entre police nationale et polices municipales

Un concept de sécurité publique tourné vers le quotidien et proche de la population, doit nécessairement intégrer le rôle des polices municipales pour cumuler et pas seulement juxtaposer le potentiel des deux institutions.

Partenaires reconnus au sein du dispositif de sécurité intérieure, le statut, les missions et les compétences des polices municipales sont définis par la loi du 15 avril 1999, qui organise également la complémentarité de leur action avec la police et la gendarmerie nationales. Des adaptations législatives et réglementaires plus récentes favorisent le développement de polices intercommunales.

Les compétences des policiers municipaux ont été largement accrues en matière contraventionnelle. Plusieurs décrets ont successivement assigné aux polices municipales un code de déontologie⁽¹⁾, défini leur tenue⁽²⁾ et réglementé la signalisation des véhicules⁽³⁾. Enfin, le déroulement de carrière des policiers municipaux a été significativement amélioré⁽⁴⁾.

Si l'on prend en compte les 4 000 gardes champêtres, les effectifs, répartis dans 3 000 communes, avoisinent 21 000 personnes, avec des services développés et très bien équipés dans beaucoup de grandes villes.

Tout en assurant une présence visible sur la voie publique, et donc des missions préventives, les polices municipales contribuent à la prise en charge de nombreuses nuisances quotidiennes qui ne relèvent pas directement du « cœur de métier » des forces de police et de gendarmerie. La nature de leurs missions, renforcée par leur rattachement à l'autorité municipale, font d'elles des acteurs incontournables de la sécurité de proximité.

La sécurité et la tranquillité au quotidien des habitants ne peuvent que bénéficier d'une répartition complémentaire de l'exercice des missions entre police nationale et police municipale, respectueuse des qualifications et des atouts de chacune, ainsi que du rôle fondamental de l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Aussi la répartition des missions, notamment inscrite dans une stratégie territorialisée de prévention et de lutte contre la délinquance, doit-elle être clairement précisée.

(1) Décret 2003-735 du 1^{er} août 2003 (*JO* du 6 août 2003, p. 13548).

(2) Décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 (*JO* du 3 février 2004, p. 2360) et décret n° 2005-1398 du 10 novembre 2005 (*JO* du 15 novembre 2005, p. 17820).

(3) Décret n° 2005-425 du 28 avril 2005 (*JO* du 7 mai 2005, p. 7906).

(4) Décrets n° 2006-1390 à 1397 du 17 novembre 2006 (*JO* du 18 novembre 2006, p. 17323) relatifs au cadre d'emploi et au recrutement des chefs de service de police municipale, au cadre d'emploi des agents de police municipale, aux indices et au recrutement des directeurs de police municipale, au régime indemnitaire des gardes champêtres et policiers municipaux de tous grades, et arrêté (mêmes dates et *JO*) relatif à l'examen professionnel des directeurs de police municipale.

Les conventions de coordination devraient évoluer, intégrer une dimension plus dynamique et faire l'objet d'évaluations, permettant la révision périodique des dispositifs.

Sur la base des exemples de bonne pratique recensés dans certaines agglomérations, les circuits de coordination opérationnelle entre les deux structures mériteraient d'être formalisés et développés.

Au-delà des liaisons nécessaires pour la communication sans délai entre l'agent de police judiciaire-adjoint de police municipale et l'officier de police judiciaire de la police nationale, les conventions de coordination pourraient utilement prévoir des modalités de coopération directe⁽¹⁾ entre le centre d'information et de commandement de la police nationale et la salle de régulation de la police municipale. Des expériences de gestion intégrée des patrouilles pourraient être menées.

De même, la complémentarité devrait être accentuée dans le cadre des conventions de coordination au service du maillage de sécurité quotidienne, sur la base de critères territoriaux et/ou horaires⁽²⁾.

La formalisation des écrits administratifs et judiciaires des policiers municipaux ferait utilement l'objet d'une harmonisation nationale, afin de faciliter le traitement opérationnel de leur activité par les policiers nationaux et les magistrats.

Développer les relations et le contrôle de la sécurité privée

Le secteur de la sécurité privée, qui compte déjà 170 000 agents, connaît une croissance dynamique de plus de 5 % par an. Les activités de surveillance et gardiennage se diversifient, par exemple avec l'inspection-filtrage dans les aéroports et les sites sensibles, la sécurité des manifestations sportives ou culturelles, la surveillance à distance.

Il appartient à l'État d'accompagner la croissance de ce secteur vital pour la sécurité intérieure, mais qui présente des vulnérabilités. L'atomisation économique du secteur et la faiblesse des qualifications comme des rémunérations entraînent une rotation très rapide des personnels et un défaut de professionnalisation.

(1) Une diversité de situations est possible : liaison permanente entre états-majors, présence d'un policier municipal au sein du CIC, centres de commandement juxtaposés, possibilité de renvoi ponctuel des flux de vidéosurveillance municipaux vers la police nationale, etc.

(2) Cela ne signifie pas que la police nationale s'absentera de certaines zones à certains horaires mais que, selon les situations, chacune des deux forces privilégiera un renforcement de sa présence dans certains quartiers ou à certaines heures de la journée ou de la nuit.

Le renforcement récent de la réglementation, qui vise à la fois la moralisation des employeurs comme des salariés, et l'obligation de formation professionnelle, produit progressivement ses effets, mais nécessite encore des ajustements.

Créer un véritable service administratif de contrôle de la sécurité privée permettant l'application de la loi : le déploiement effectif de la carte professionnelle d'agent de sécurité privée attestera l'agrément de moralité et certifiera la qualification professionnelle. La diminution du nombre des démarches administratives à effectuer dans un secteur marqué par la pluriactivité permettra en contrepartie l'approfondissement des contrôles.

Mettre en place un dispositif d'accès immédiat aux données permettant de garantir l'interdiction d'emploi des personnes condamnées ou mises en cause, dans le strict respect des règles protectrices des libertés publiques régissant le casier judiciaire et les fichiers de police.

Mener une action volontariste en faveur de la structuration de la formation professionnelle en sécurité privée : les difficultés du secteur à faire émerger une offre de formation adéquate justifient une coopération plus poussée entre l'État et les entreprises de sécurité privée, qui pourrait conduire à la création d'un institut national de la sécurité privée en liaison avec l'institut national des hautes études de sécurité (INHES).

Mettre en place des conventions de coordination : à l'instar de la coordination entre polices municipales et police ou gendarmerie nationales, des procédures de coordination devraient être formalisées avec les grands donneurs d'ordres (centres commerciaux, ensembles de logement sociaux, télésurveilleurs, etc.). Les forces de police gagneraient à voir mieux respectées les procédures de levée de doute tout en intervenant rapidement chaque fois que nécessaire.

Améliorer la performance de l'activité de police judiciaire

Si le taux d'élucidation a fortement progressé au cours des années récentes, il reste très insuffisant pour une part importante de la petite et moyenne délinquance. L'amélioration de la performance des missions de police judiciaire demeure donc un axe prioritaire de toute doctrine de renforcement de l'action policière au service de la sécurité quotidienne.

La confiance des citoyens exige également des garanties strictes dans la mise à jour et l'usage qui est fait des fichiers de police.

Renforcer l'unité de la chaîne pénale pour agir plus efficacement au quotidien

En dehors du traitement individuel des procédures judiciaires au fond et des instructions générales de politique pénale, il n'existe pas aujourd'hui de véritable continuité de la chaîne pénale.

Est pratiquement impossible tout rapprochement précis, même sur une base territoriale, entre les statistiques de police judiciaire établies par la police et la gendarmerie nationales et les statistiques pénales dressées par le parquet, et plus généralement par l'autorité judiciaire.

Or, il est évident que la politique de sécurité intérieure, tant dans la définition de ses objectifs que dans la détermination des moyens à mettre en œuvre ou dans son évaluation à travers l'évolution de la délinquance, ne saurait uniquement reposer sur les premiers maillons de la chaîne pénale.

La réciproque est également vraie pour la mise en œuvre de la politique pénale, au regard de l'importance des missions préventives de nature administrative.

Sans qu'il soit en rien porté atteinte à l'indépendance de la justice et des magistrats lorsqu'ils rendent leurs décisions, il est important de pouvoir mettre en rapport la criminalité dite constatée et la criminalité sanctionnée au sens large, à savoir dans toute la diversité des réponses pénales, tout particulièrement dans le cadre d'un bassin de délinquance.

La refonte complète et presque concomitante à l'horizon 2008 du système d'information du ministère de la Justice (Cassiopée) et des fichiers d'antécédents judiciaires (STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie, fusionnés dans une application commune dénommée ARIANE) justifie qu'une réflexion approfondie soit menée sur l'unité de la chaîne pénale.

Il s'agit d'évaluer les conséquences qui pourraient être tirées pour la politique de sécurité intérieure du gouvernement de l'établissement d'un continuum statistique au sein de la chaîne pénale. Le préalable est l'articulation des nomenclatures des systèmes d'information.

L'amélioration du traitement des procédures judiciaires⁽¹⁾ requiert le partage des savoirs, de la culture et des contraintes professionnelles entre les différents acteurs de la chaîne pénale, ainsi que le retour pédagogique d'information en cas de difficulté procédurale.

Le parquet doit veiller à informer étroitement les services de police et de gendarmerie de ses orientations en matière pénale mais également des décisions prises sur les affaires les plus graves du département. Il serait également opportun que l'autorité judiciaire informe les forces de l'ordre de la date de remise en

(1) Cf. le rapport sur la qualité des procédures pénales de l'été 2006.

liberté des condamnés dont le comportement est susceptible de causer des troubles à l'ordre public lors de leur retour dans leur quartier.

Pour leur part, police et gendarmerie doivent organiser la remontée d'information des procureurs en matière de difficultés procédurales ou de rapport de la preuve rencontrés dans les phénomènes de délinquance jugés prioritaires et signaler les délinquants d'habitude.

Garantir la sécurité au quotidien exige des objectifs de performance et de continuité de la chaîne pénale aussi ambitieux dans le domaine de la petite et moyenne délinquance qu'en situation de crise ou en matière de criminalité organisée.

Les bonnes pratiques d'échanges opérationnels entre parquets et directions départementales de la sécurité publique méritent d'être recensées et généralisées. Du côté de la police nationale, elles doivent être conduites sous la responsabilité directe du DDSF, du responsable de sûreté urbaine ou de brigade de sûreté urbaine.

De plus, dans le cadre ou en marge des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération, priorisés en zones urbaines sensibles, des conférences locales de police judiciaire regroupant magistrats et officiers de police judiciaire pourraient être organisées. Elles devraient en priorité traiter de manière concrète des enjeux pénaux liés à la délinquance des mineurs et des jeunes majeurs, de la délinquance territorialement enracinée ainsi que des faits de violences urbaines.

Simplifier le formalisme procédural et créer au sein des services de police une administration de la procédure pénale

Depuis vingt ans, la technicité de la procédure pénale s'est très fortement accrue, avant tout en raison de l'évolution des phénomènes criminels. La dimension européenne et internationale de l'action de police judiciaire contribue à cette complexification, de même que les exigences rigoureuses de garantie des libertés individuelles.

La répression efficace de la criminalité organisée et du terrorisme nécessite le recours à des régimes procéduraux adaptés de plus en plus différenciés et « sur mesure ». De nouvelles incriminations ou circonstances aggravantes ont été créées. De nouvelles règles procédurales sont entrées en vigueur, adaptées à la gravité des infractions. Ainsi, le régime des gardes à vue, relativement unifié il y a dix ans, est aujourd'hui très différencié.

Les garanties accordées aux mis en cause ont été largement renforcées et sont très complexes à gérer pour les policiers, de la présence de l'avocat à la première heure de garde à vue à la nécessité de faire appel à un interprète, en passant par les examens médicaux obligatoires et la légitime information en temps réel du parquet.

L'extrême technicité de la législation et l'alourdissement procédural ont rendu notre système d'enquête beaucoup trop lourd. À tel point qu'au cours d'une garde à vue un policier passe à présent entre un tiers et la moitié de son temps à ne s'occuper que des règles procédurales, et ce pour des affaires de moyenne importance, car cette proportion est plus défavorable encore lorsqu'il s'agit d'une affaire simple.

Les forces de l'ordre, confrontées à une augmentation de la petite et moyenne délinquance et, parallèlement, à cette complexification de la procédure, ne peuvent toujours être présentes sur les deux fronts. Il est contradictoire d'attendre des fonctionnaires de police qu'ils occupent plus activement la voie publique et qu'ils se rapprochent de la population et, simultanément, d'exiger de leur part un raffinement procédural toujours plus important.

Élaborer un plan de simplification procédurale avec le ministère de la Justice. La décision du législateur de procéder à l'enregistrement audiovisuel des auditions de garde à vue, pour les mineurs, mais aussi pour les majeurs dans une majorité des crimes, doit être l'occasion d'une mise en œuvre parallèle d'un plan de simplification procédurale. En effet, la conservation des enregistrements garantit la possibilité de retrouver à tout moment les conditions précises du déroulement des auditions. À l'instar des pays étrangers ayant adopté ces pratiques, la garantie des libertés individuelles doit aller de pair avec la modernisation et l'efficacité du service public de la police judiciaire.

La formation des fonctionnaires de police en matière de police judiciaire s'est notablement améliorée, en particulier au sein du corps d'encadrement et d'application, dont les agents peuvent accéder à la qualité d'officier de police judiciaire depuis 1998. Ainsi 11 500 gradés et gardiens détiennent cette qualification, sur un total de 26 000 (+ 40 % en huit ans).

Toutefois, la maîtrise des arcanes de la procédure ne s'arrête pas à la détention de cette qualification et exige une pratique longue et régulière.

Malgré la complémentarité des unités et la spécialisation possible des policiers de tous grades au sein de certaines fonctions, la richesse et la diversité des missions policières est de nature à justifier la création d'une véritable « administration de la procédure » au sein de chaque commissariat.

Anticiper le nombre de policiers à former chaque année pour garantir une ressource en OPJ adaptée aux besoins de performance de l'activité de police judiciaire.

Créer au sein des unités départementales de véritables « secrétariats aux procédures » afin de garantir la qualité des procédures judiciaires.

Outre l'affectation de policiers expérimentés, le recrutement de personnels contractuels, juristes de formation, spécialement formés et chargés de missions de vérification du respect des formalités procédurales et de l'exacte qualification pénale des faits mérite d'être expérimenté.

Ces personnels auraient également une mission de conseil juridique auprès des OPJ et APJ pour le traitement des affaires inhabituellement complexes au regard de leur expérience.

Enfin, ils pourraient être chargés de veiller à la bonne alimentation et à la mise à jour des fichiers d'antécédents judiciaires.

Par ailleurs, s'agissant du suivi individuel des procédures judiciaires, la chaîne pénale ne saurait demeurer à l'écart de la tendance à l'automatisation et à la dématérialisation des flux d'information qui touche des pans croissants de l'activité économique, administrative et sociale.

Lancer dès 2007 des expérimentations de dématérialisation, sur la base de l'audit de modernisation piloté par le ministre chargé de la Réforme de l'État. Elles devront être soutenues afin d'en assurer le succès et préparer leur extension.

Le volume des missions de présentation, de transfèrement et d'escorte des personnes mises en cause, prévenues ou condamnées, assurées par les services de police et de gendarmerie pour le compte de l'autorité judiciaire mais dont elles n'ont pas la maîtrise quantitative et organisationnelle, impacte fortement l'exercice de leurs autres missions.

Sans préjudice de la création d'unités dédiées à ces missions, lorsque les enjeux procéduraux s'y prêtent, le recours à la visioconférence devrait être systématiquement développé, soutenu par la mise en place de mécanismes d'incitation budgétaire.

Garantir le bon usage des fichiers de police et automatiser leur mise à jour

Le principe cardinal qui régit les fichiers de police est le principe de finalité. Il dispose que ne doivent accéder à leurs informations que les policiers habilités et ayant besoin d'en connaître pour l'accomplissement de leurs enquêtes administratives ou judiciaires.

Toutefois, si le progrès informatique favorise le développement des fichiers et facilite leur consultation, même à distance, il secrète aussi de manière endogène des possibilités de contrôle plus étroites de leur bon usage. Alors que la consultation de fichiers manuels ne laisse aucune trace physique, l'informatique conserve la mémoire de chaque consultation.

L'amélioration des relations de la police avec la population passe aussi par la légitimité reconnue des moyens d'action utilisés et des garanties apportées.

Améliorer la traçabilité des fichiers de police et des possibilités de contrôle hiérarchique à l'occasion de la modernisation progressive des fichiers.

Recourir à la biométrie par empreintes digitales pour contrôler les accès aux fichiers de police.

Aujourd'hui, l'absence d'automatisation et de dématérialisation des échanges entre OPJ et magistrats est un handicap sérieux à la mise à jour des fichiers de police judiciaire à partir des décisions de justice. Faute de temps, les parquets ne transmettent qu'une partie des décisions justifiant une mise à jour.

Cela pose aux yeux du public un grave problème à ces fichiers en termes de légitimité. En effet, ils sont consultables à l'occasion des enquêtes administratives menées pour le compte de l'autorité préfectorale, préalablement à certaines décisions de recrutement, d'agrément ou d'habilitation. C'est par exemple le cas pour l'exercice d'une activité de sécurité privée.

Le recours à ces fichiers, y compris en police administrative, est pourtant indispensable pour assurer la sécurité publique.

La refonte à l'horizon 2008 du système d'information du ministère de la Justice (Cassiopée) et des fichiers d'antécédents judiciaires (STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie, fusionnés dans une application commune dénommée ARIANE) doit être l'occasion de régler le problème des mises à jour. Il s'agit d'automatiser les transmissions par l'autorité judiciaire des décisions de justice qui sont favorables au mis en cause (relaxe, non-lieu, classement sans suite pour insuffisance de charges, requalification des faits à la baisse).

Mieux accueillir et mieux comprendre le public

Police et gendarmerie ne peuvent être efficaces que si elles sont respectées de tous. Et le respect ne s'acquiert que si le comportement des agents qui détiennent une parcelle de l'autorité de l'État est exemplaire. L'accueil et le contact avec le public doivent être placés au cœur du projet du service public de la sécurité intérieure.

La similitude des enjeux de l'accueil et du contact avec le public entre la police et la gendarmerie est confirmée par les analyses développées dans un rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale établi en 2006⁽¹⁾.

(1) «Le contact dans la gendarmerie : rassurer et protéger», CPGN, 2006.

L'identité des pistes de réflexion sur ce sujet particulier s'ajoute à bien d'autres domaines et ne fait que renforcer la pertinence de la notion de sécurité intérieure et de la mise en commun de moyens de conception et de fonctions « support ».

Vers un véritable management des missions d'accueil du public

La qualité de l'accueil dans les locaux et du contact avec la population sur la voie publique demeure un objectif prioritaire de la police et de la gendarmerie nationales, car se construit à travers lui l'image des services de sécurité intérieure aux yeux de la population.

Il s'agit tout d'abord d'une obligation morale du service public, la perception d'un bon accueil et d'une écoute attentive étant une condition première pour que les victimes surmontent le traumatisme de l'agression ou de l'intrusion dans la sphère privée.

Mais l'acceptabilité et la confiance que confère une image positive favorisent aussi la performance dans l'exercice des missions de recueil du renseignement opérationnel, de paix publique et d'investigation.

Valoriser et professionnaliser les missions d'accueil par :

- l'extension du réseau des travailleurs sociaux, des psychologues et des permanences d'associations d'aides aux victimes en commissariat ;*
 - le renforcement des plans de formation annuels des personnels chargés de l'accueil ou de son encadrement, par l'intégration non seulement d'enseignements techniques (cadre juridique, logiciel de gestion des requêtes du public, etc.) mais aussi d'apprentissages transversaux (communication, gestion des conflits, etc.) ;*
 - le développement d'un module spécifique à la mission d'accueil au sein de la main courante informatisée. Outre la gestion du suivi des requêtes des particuliers, il intégrera comme fonctionnalité la mesure du temps d'attente et la répartition de la fréquentation ;*
 - la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation croisée en situation réelle par des équipes mixtes comportant elles-mêmes des personnels d'accueil, complétés par les contrôles des inspections sur le registre de main courante informatisée à l'occasion des audits de services.*
-

La difficulté du métier d'accueil est souvent sous-estimée, en raison de la dimension psychologique fréquemment passionnelle qui conduit les usagers à solliciter l'intervention de la police et de la méconnaissance fréquente des règles du droit pénal et de l'obligation de neutralité et d'impartialité qui doit guider les services de police.

Expérimenter l'enregistrement de locaux d'accueil, à l'instar des appels de police-secours, afin d'évaluer l'effet de dissuasion des comportements agressifs et de protection des fonctionnaires de police contre les contestations et allégations infondées.

Les salles d'accueil ne sont pas toujours adaptées pour recevoir et orienter les visiteurs de façon optimale : peu spacieuses et souvent vétustes, elles ne permettent pas toujours de garantir un minimum de confidentialité.

Privilégier le confort des locaux d'accueil dans les programmes immobiliers.

Cyberproximité et régulation des flux d'accueil pour mieux accueillir

Le taux de pénétration désormais très élevé de l'Internet chez les ménages ouvre des perspectives très intéressantes d'amélioration des relations avec la population et de simplification des démarches administratives.

Plutôt que de rechercher la multiplication coûteuse des implantations immobilières pour faciliter l'accès du public aux services de police, il est possible de faciliter certaines déclarations de main courante et le dépôt de plaintes concernant des infractions simples par le recours à l'Internet.

L'expérience positive de plusieurs pays européens dont le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni le confirme.

Créer un site Internet national de prise de rendez-vous et de pré-dépôt de plainte auprès des services de police et de gendarmerie, à partir d'une expérimentation portant sur une zone et des catégories d'infractions ciblées :

- respectant le principe du libre choix et du guichet unique, indépendamment du lieu de commission de l'infraction,*
 - permettant une prise de rendez-vous avec un officier ou un agent de police judiciaire garantissant l'absence de temps d'attente significatif pour confirmer physiquement la plainte. La présentation physique reste nécessaire pour le recueil détaillé de la déposition du plaignant, et la prévention des plaintes frauduleuses,*
 - permettant le préremplissage par le plaignant de certains champs du formulaire de plainte.*
-

La régulation des flux d'accueil limitera le temps d'attente au sein des locaux de police et favorisera des conditions d'accueil personnalisées.

Formation et intelligence des situations

L'intelligence des situations désigne la capacité à appréhender une situation ou à prendre une décision après un jugement de proportionnalité, éclairé par une réflexion tenant tout préjugé ou a priori à distance, en faisant preuve d'empathie vis-à-vis de son interlocuteur, qu'il soit usager, témoin, victime ou mis en cause.

Discernement et déontologie sont étroitement liés et leur apprentissage ne peut être dissocié. Le renforcement des capacités de jugement est favorisé par l'adaptation des contenus de formation et le recours à la méthode pédagogique de l'approche par la compétence. Le respect de la déontologie est partie prenante du comportement quotidien du fonctionnaire de la police nationale. L'enseignement dispensé dans les écoles de police prend en compte ces approches.

Adapter en permanence les contenus pédagogiques de formation initiale et continue des policiers sur la base des cas pratiques et des retours d'expérience.

Le dialogue entre la population et les institutions repose sur une compréhension mutuelle. Celle-ci nécessite la connaissance de l'autre, de sa culture et de son mode de pensée. Or, les grilles de lecture de certains groupes sociaux sont souvent méconnues, donc mal comprises ; et sujettes à erreurs d'interprétation.

Outre le maintien des dispositifs de recrutement favorisant l'égalité des chances (adjoints de sécurité, cadets de la République, classes préparatoires intégrées), l'enrichissement des modules de formation initiale et continue par l'ouverture sur les réalités sociales et culturelles sera recherché.

Développer le service volontaire citoyen de la police nationale

La loi du 5 mars 2007 crée un service volontaire citoyen de la police nationale. Elle ouvre à la police nationale le mécanisme de réserve citoyenne existant déjà à l'étranger au profit des forces de police et en France au sein des armées et de la sécurité civile.

Sans être investis de prérogatives de puissance publique, les volontaires exerceront aux côtés des policiers des missions de solidarité, de médiation sociale et de sensibilisation au respect de la loi en rapport avec l'activité de la police nationale. Ils seront encadrés par les policiers chargés de missions préventives et par des réservistes anciens policiers.

La maturité et l'autorité naturelles requises pour ce genre de mission supposent souvent une grande expérience et plaident pour un recrutement diversifié qui inclue de nombreux adultes.

Le service volontaire citoyen devra être doté des moyens de formation, de supports et d'un encadrement suffisants afin que le succès de son développement soit assuré et qu'il contribue au renforcement du lien entre la police nationale et la société.

Participer activement aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et aux contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération

La dimension partenariale de l'action policière mérite d'être consolidée, la police nationale devant être un acteur central et pleinement intégré des dispositifs mis en place sous l'égide des collectivités territoriales.

Investir dans le partenariat et la prévention de la délinquance, c'est d'abord renforcer les processus de construction et de régulation de la civilité de l'espace public, voire de l'espace privé s'agissant des violences conjugales et familiales. L'institution policière ne doit et ne peut rester seule en première ligne pour régler certains comportements ou réagir face à certaines transgressions des principes du vivre ensemble.

Le partenariat doit permettre de remobiliser les ressorts civiques dans les territoires, de soutenir, développer ou restaurer les fonctions de médiation et d'autorité intermédiaires, qu'il s'agisse par exemple du respect des règlements d'habitats collectifs quant à la jouissance paisible des lieux, du gardiennage des immeubles, de la surveillance et de la présence dans les espaces et les transports collectifs, des règlements intérieurs des établissements scolaires, de l'intervention de correspondants de nuit, etc.

Dans le respect de l'éthique professionnelle de chacun, le partenariat est aussi un moyen de développer une capacité d'analyse des phénomènes locaux d'insécurité devant se traduire par la recherche d'actions préventives et proactives. Il peut aussi contribuer à rendre la police plus efficace en matière d'élucidation des crimes et délits pour lesquels une majorité d'auteurs est d'origine locale.

Les objectifs partenariaux sont trop souvent formulés en termes généraux, bien que généraux, et sans véritable portée pratique : lutter contre la récidive, contre la délinquance des jeunes, contre la toxicomanie.

L'absence d'objectifs précis se conjugue fréquemment avec l'absence de diagnostic partagé et de système d'évaluation formalisé. À cet égard, le risque n'est pas toujours écarté que l'externalisation de l'établissement du diagnostic partenarial de sécurité vers des prestataires de conseil conduise à un manque d'implication et d'appropriation des enjeux par certains acteurs. À l'inverse, l'intervention d'un tiers pourrait apporter un plus au service de la rigueur et de l'objectivité dans l'évaluation des résultats.

Le partenariat doit être conventionné et intégrer des obligations mutuelles et réciproques, exprimées notamment par des objectifs mesurables ou évaluables. La mise en place de systèmes locaux et partagés d'informations est une condition de réussite des partenariats.

La sécurité au quotidien passe aussi par une politique de communication et d'échange plus dynamique. L'action de la police nationale, les contraintes légales, matérielles et organisationnelles qui s'imposent à elle, mais également ses difficultés sont souvent mal connues, tant des citoyens que des partenaires locaux.

L'organisation et la participation à des réunions d'information ouvertes au public, ou regroupant l'ensemble des services publics intervenant sur le territoire, sont des dimensions à renforcer. La création de cadres policiers « délégués de quartier » pourrait y contribuer.

Ces fonctionnaires, éventuellement secondés par des réservistes ou des volontaires citoyens de la police nationale, joueraient un rôle pivot dans l'échange entre les acteurs locaux et l'institution policière.

Interlocuteurs locaux de la police dans le cadre des CLS et des CLSPD, ils devraient s'informer, ou être informés, de l'ensemble des actions engagées en direction d'un quartier et participer aux réunions organisées au sein du territoire. Ils pourraient faire œuvre d'explication et de pédagogie à partir d'une vision globale des actions de prévention menées dans le quartier par les différents acteurs et du suivi dans la durée des conséquences des événements ayant causé un trouble à l'ordre public.

Ils seraient activement engagés dans le groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), lorsqu'il existe. Sous certaines conditions, il serait utile à leur mission qu'ils soient informés des décisions de justice relatives aux faits graves ayant marqué la vie du quartier, et de la date de sortie de prison des délinquants d'habitude y résidant.

Au sein du dispositif de management policier, ils pourraient participer à la détermination par le chef de service des priorités et des ordres de mission de l'ensemble des unités amenées à intervenir sur le territoire.

La mise en place de ces référents policiers devrait être ciblée sur des zones identifiées comme prioritaires par les contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

À l'instar des policiers référents désignés au sein des établissements scolaires, des policiers « référents de quartier » pourraient assurer des missions de contact entre la population, les partenaires locaux et le service public de la police nationale ainsi que des missions de diagnostic, de proposition et de suivi des interventions policières sur des territoires sensibles en matière de sécurité intérieure et favoriser la résolution durable des problèmes.

Partie 5

Synthèse des propositions

1. Rationaliser l'organisation géographique des services déconcentrés de sécurité intérieure : vers des circonscriptions d'agglomération.
2. Poursuivre le redéploiement police-gendarmerie.
3. Améliorer la professionnalisation dans l'exercice des différentes missions de police d'agglomération.
4. Consolider les filières de professionnalisation aux différentes missions de police.
5. Prendre en charge l'assistance pénitentiaire et pénale : vers une police pénitentiaire.
6. Prendre en charge l'assistance à la surveillance et à l'éloignement des personnes en situation irrégulière sur le territoire.
7. Optimiser l'emploi des ressources humaines disponibles en sécurité publique.
8. Garantir la répartition des effectifs de sécurité publique sur la base de critères objectifs et transparents.
9. Fidéliser les policiers en fin de carrière : paiement des heures supplémentaires, suppression progressive des récupérations, création d'une 6^e bonification indiciaire.
10. Investir dans les nouvelles technologies pour optimiser l'emploi des ressources humaines dans l'espace et dans le temps.
11. Mettre en œuvre au cours des prochaines années le programme de modernisation des centres d'information et de commandement (CIC).
12. Lancer un programme de recherche appliquée et de développement d'équipements et systèmes de sécurité, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour concevoir le commissariat du futur.
13. Développer la géolocalisation des équipages et la cartographie opérationnelle.
14. Développer une doctrine d'emploi structurée de la vidéosurveillance, détaillée pour chacune de ses finalités opérationnelles et juridiques.
15. Assurer la mise en place de la Commission nationale consultative de la vidéosurveillance pour préciser le cadre déontologique et valider les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance, au regard de l'évolution technique et des impératifs de protection des libertés publiques.
16. Engager la police nationale sur des objectifs de qualité de service rendus publics.
17. Poursuivre la dévolution progressive des tâches administratives, techniques et scientifiques à des personnels de soutien.
18. Renforcer la complémentarité entre police nationale et polices municipales.
19. Faire évoluer et compléter les conventions de coordination.
20. Développer les relations et le contrôle de la sécurité privée.

21. Créer un véritable service administratif de contrôle de la sécurité privée permettant l'application de la loi.
22. Mettre en place un dispositif d'accès immédiat aux données permettant de garantir l'interdiction d'emploi des personnes condamnées ou mises en cause, dans le strict respect des règles protectrices des libertés publiques régissant le casier judiciaire et les fichiers de police.
23. Mener une action volontariste en faveur de la structuration de la formation professionnelle en sécurité privée.
24. Mettre en place des conventions de coordination.
25. Améliorer la performance de l'activité de police judiciaire.
26. Renforcer le contrôle de l'utilisation et de la mise à jour des fichiers de police.
27. Renforcer l'unité de la chaîne pénale pour agir plus efficacement au quotidien.
28. Simplifier le formalisme procédural et créer au sein des services de police une administration de la procédure pénale.
29. Élaborer un plan de simplification procédurale avec le ministère de la justice.
30. Anticiper le nombre de policiers à former chaque année pour garantir une ressource en OPJ adaptée aux besoins de performance de l'activité de police judiciaire.
31. Créer au sein des unités départementales de véritables « secrétariats aux procédures » afin de garantir la qualité des procédures judiciaires.
32. Recruter des personnels contractuels, juristes de formation, spécialement formés et chargés de missions de vérification du respect des formalités procédurales et de l'exacte qualification pénale des faits mérite d'être expérimenté.
33. Lancer dès 2007 de premières expérimentations de dématérialisation, sur la base de l'audit de modernisation piloté par le ministre chargé de la Réforme de l'État. Elles devront être soutenues afin d'assurer leur succès et de préparer leur extension.
34. Garantir le bon usage des fichiers de police et automatiser leur mise à jour.
35. Mieux accueillir et mieux comprendre le public.
36. Étendre le réseau des travailleurs sociaux, des psychologues et des permanences d'associations d'aides aux victimes en commissariat.
37. Poursuivre le renforcement des plans de formation annuels des personnels chargés de l'accueil ou de son encadrement, par l'intégration non seulement d'enseignements techniques (cadre juridique, logiciel de gestion des requêtes du public, etc.) mais aussi d'apprentissages transversaux (communication, gestion des conflits, etc.).
38. Développer un module spécifique à la mission d'accueil au sein de la main courante informatisée. Outre la gestion du suivi des requêtes des par-

ticuliers, il intégrera comme fonctionnalité la mesure du temps d'attente et la répartition de la fréquentation.

39. Mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation croisée en situation réelle par des équipes mixtes comportant elles-mêmes des personnels d'accueil, complétés par les contrôles des inspections sur le registre de main courante informatisée à l'occasion des audits de services.

40. Expérimenter l'enregistrement de locaux d'accueil, à l'instar des appels de police-secours, afin d'évaluer l'effet de dissuasion des comportements agressifs et de protection des fonctionnaires de police contre les contestations et allégations infondées.

41. Privilégier le confort des locaux d'accueil dans les programmes immobiliers.

42. Créer un site Internet national de prise de rendez-vous et de prédépôt de plainte auprès des services de police et de gendarmerie à partir d'une expérimentation portant sur une zone et des catégories d'infractions ciblées.

43. Adapter en permanence les contenus pédagogiques de formation initiale et continue des policiers sur la base des cas pratiques et des retours d'expérience.

44. Enrichir les modules de formation initiale et continue par une ouverture sur la diversité culturelle en sus du maintien des dispositifs de recrutement favorisant l'égalité des chances (adjoints de sécurité, cadets de la République, classes préparatoires intégrées).

45. Développer le service volontaire citoyen de la police nationale.

46. Participer activement aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et aux contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération.

47. Mettre en place des rencontres régulières avec les autres services publics intervenant dans les quartiers.

48. Engager une véritable réflexion sur la possibilité de présenter, au cours de stages de très courte durée, à tous les nouveaux fonctionnaires d'État ou territoriaux arrivant dans une commune, l'organisation et l'action de la police nationale dans la circonscription.

49. Créer des policiers référents «délégués de quartier».

ANNEXES

Annexe 1

Les villes d'expérimentation

Localisation des 62 sites d'expérimentation

Départements (Nombre de sites)	Circonscription	Population des sites
Départements très sensibles		
Alpes Maritimes (1)	Nice	13 732
Bouches du Rhône (3)	Marseille, Aix-en-Provence	43 350
Drôme (1)	Valence	23 605
Eure-et-Loir (1)	Dreux	49 391
Haute-Garonne (1)	Toulouse	20 355
Gironde (5)	Bordeaux, Libourne	132 291
Hérault (1)	Montpellier	40 000
Isère (1)	Grenoble	35 000
Loire (1)	Saint-Etienne	44 416
Loire-Atlantique (3)	Nantes, Saint-Nazaire	357 498
Nord (3)	Lille, Tourcoing, Dunkerque	35 924
Pas-de-Calais (2)	Boulogne, Lens	15 000
Bas-Rhin (2)	Strasbourg	14 670
Haut-Rhin (2)	Mulhouse	16 748
Rhône (2)	Lyon	29 467
Seine-Maritime (3)	Rouen	153 046
Seine-et-Marne (2)	Moissy-Cramayel, Meaux	43 600
Yvelines (1)	Mantes-la-Jolie	45 254
Var (1)	Toulon	12 187
Vaucluse (1)	Avignon	6 000
Hauts-de-Seine (2)	Nanterre, Puteaux, Colombes, Asnières, Gennevilliers	54 208
Seine-Saint-Denis (5)	Le Raincy, Gagny, Les Lilas, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, Epinay-sur-Seine	66 560
Val-de-Marne (3)	Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Vitry-sur-Seine	39 091
Val-d'Oise (3)	Cergy-Pontoise, Gonesse, Sarcelles	51 000
Départements sensibles		
Calvados (1)	Caen	25 061
Côte-d'Or (2)	Dijon	27 577
Doubs (1)	Montbéliard	13 000
Eure (1)	Evreux	21 000
Loiret (1)	Orléans	25 000
Pyrénées-orientales (2)	Perpignan	8 800
Territoire de Belfort (1)	Belfort	11 200
Départements non sensibles		
Loir-et-Cher (1)	Blois	18 000

Source : direction centrale de la Sécurité publique

La circulaire du 24 octobre 2002



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Paris, le 24 OCT. 2002

signalé NOR INT120200113C

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES

à

Mesdames et Messieurs les Préfets des départements
de métropole et d'outre mer

A l'attention de

Mesdames et Messieurs les DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX
de la SÉCURITÉ PUBLIQUE

O B J E T : Adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance.

La sécurité quotidienne est un droit dont la défense ne saurait s'organiser sans renforcer la lutte contre la délinquance et la criminalité.

Priorité absolue du Gouvernement, cet axe fort de l'action territoriale de la sécurité publique doit mobiliser l'ensemble des énergies au sein de la police et de la gendarmerie nationales.

Dans cet esprit, la **direction centrale de la sécurité publique, véritable "état-major" de la police territoriale**, doit définir ses objectifs, et par conséquent ses missions, en développant la culture de réussite et de résultat.

A cet effet, il paraît nécessaire de favoriser la recherche et l'investigation à travers une **occupation renforcée du terrain dans l'espace et dans le temps** et de l'orienter vers la délinquance de voie publique et les violences urbaines. Un effort particulier doit être consenti en ce domaine et se traduire par une **diminution significative et durable des faits constatés et une amélioration continue de l'élucidation**. Il doit aboutir à des arrestations plus nombreuses de délinquants afin de permettre leur déferement à l'autorité judiciaire.

La police de proximité, instaurée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, a répondu à une attente légitime de la population et des élus. Néanmoins il convient d'adapter ses modalités de mise en oeuvre pour mieux répondre à la réalité des besoins de sécurité exprimés par nos concitoyens.

Faire reculer la délinquance par une responsabilisation renforcée des policiers en s'appuyant sur une démarche pragmatique de recherche d'efficacité, tel est l'objet de la présente instruction.

...

I - LE REcul DE LA DÉLINQUANCE ET DES VIOLENCES URBAINES :

Deux approches doivent permettre d'atteindre cet objectif :

1° - concilier la présence dans les secteurs et quartiers et l'investigation de terrain

La présence dans les secteurs et quartiers, au plus près de la population, et la visibilité de l'action de police sont un moyen efficace de prévention et de dissuasion de la délinquance permettant d'assurer une sécurité de proximité.

Si ce mode d'action territorialisé agit favorablement sur le sentiment de sécurité, il doit être prolongé par **une action résolue contre les délinquants**, souvent bien connus de la population. Le recueil et le traitement du renseignement, la recherche, l'identification et **l'interpellation des auteurs d'infractions** constituent des missions prioritaires.

C'est autour de cette dynamique opérationnelle que doivent être recentrées les missions des services territoriaux pour mieux combattre la délinquance.

Pérenniser cette action, interpellé et obtenir la condamnation des auteurs d'infractions renforcera la lisibilité des interventions de la police nationale par la population. Les dispositions législatives et réglementaires en préparation, créant de nouvelles incriminations ou favorisant l'exercice quotidien des missions de police doivent contribuer à améliorer cette efficacité.

Par ailleurs, sous l'autorité des Préfets de Zone, une meilleure coordination des forces mobiles viendra utilement compléter et appuyer les dispositifs territoriaux mis en place par les directeurs départementaux de la sécurité publique, auxquels il appartiendra de préparer soigneusement avec les commandants d'unités les opérations de police rendues possibles par la mise à disposition de ces renforts.

2° - renforcer l'initiative opérationnelle et le traitement judiciaire

L'initiative dans la recherche judiciaire doit être développée par l'adaptation des moyens existants en nombre et en capacité.

Si le renforcement des brigades de lutte contre la criminalité et les unités plus spécialement chargées des violences urbaines constitue l'une des réponses aux problèmes de terrain, d'autres seront apportées par l'élargissement des compétences géographiques des officiers de police judiciaire et l'augmentation de leur nombre. La qualité et le suivi des procédures doivent s'en trouver améliorés.

Il conviendra de préserver les équilibres issus de la répartition des missions judiciaires définie par la note d'orientation DCSP du 23 avril 2002 relative à l'articulation de l'activité de police judiciaire en police de proximité en la développant au delà des unités ou services d'investigations et de recherches, dans chaque groupe, brigade ou unité affectés à d'autres missions organiques.

Dans ce but, les unités de nuit du service général seront orientées autant qu'il sera permis vers la lutte contre la délinquance. En conséquence, ces unités se verront affecter un officier de police judiciaire du troisième corps qui apportera, outre sa technicité et sa compétence, les ressources nécessaires à une bonne formation des personnels dans le domaine judiciaire et une meilleure continuité dans le traitement des procédures. **Augmenter la présence des policiers en période nocturne et accroître leur efficacité dans le domaine judiciaire constituent les orientations de principe à privilégier.**

La recherche du flagrant délit doit constituer un objectif essentiel tant dans le cadre de la surveillance générale de la voie publique, que dans l'exploitation systématique des procédures par les services qui en sont saisis.

...

S'agissant de la lutte contre la délinquance de voie publique, l'exploitation immédiate par les enquêteurs de tout élément favorisant l'administration de la preuve judiciaire (plaintes contre personne dénommée, contrôles et vérifications d'identité, perquisitions, enquêtes de voisinage, interpellations, etc....) doit être impérativement recherchée ; les moyens techniques d'aide à l'enquête pourront également être utilement développés, le recours à la police technique et scientifique devant être systématisé.

Enfin, il y aurait également avantage à mieux structurer les unités, notamment celles rattachées au S.O.P. ou au S.O.P.S.R., chargées de la lutte contre les violences urbaines et à les renforcer si nécessaire, tant sur le plan des effectifs, des moyens matériels, que celui de la formation des personnels à l'initiative judiciaire et aux techniques d'intervention dans les quartiers sensibles.

3° - une stratégie par objectifs

Elle s'appuie sur une analyse fine des manifestations de la délinquance, par le croisement des données de temps et de lieu de commission des infractions, intégrant la maîtrise des indicateurs d'activité et de moyens.

Elle doit déboucher sur la **définition d'objectifs quantifiables et clairement définis permettant de programmer et organiser l'activité des services**. Elle intégrera, au-delà des problématiques locales, la lutte contre la toxicomanie, la violence acquisitive, et d'une manière générale la résolution des infractions nourrissant l'économie souterraine. Une attention spéciale sera portée à la protection des mineurs victimes et à la poursuite des mineurs auteurs, avec une fermeté qu'autoriseront les textes législatifs et réglementaires en préparation dans ce domaine.

Elle prendra en compte la spécificité des quartiers sensibles, au besoin en mobilisant au-delà des moyens organiques, le potentiel des G.I.R.

II – UNE RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ PAR LA RESPONSABILISATION ET LE PRAGMATISME.

1° - la responsabilisation des échelons locaux

Sous l'autorité du représentant de l'Etat, l'action des directeurs départementaux et des chefs de service doit s'inscrire dans la nouvelle architecture de la sécurité intérieure au sein des conférences départementales de sécurité, et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. La place des directeurs départementaux de la sécurité publique et des chefs de circonscription en sera renforcée.

Le recueil et l'échange d'informations dans ce cadre partenarial privilégié, doit vous permettre d'ajuster votre action au plus près des besoins exprimés par la population et des demandes des élus. La prise en compte des situations locales connues et des objectifs partagés doit se traduire par la mise en place de dispositifs techniques relevant de votre seule autorité.

Vous veillerez par une politique appropriée de communication à expliquer les actions conduites et valoriser les résultats obtenus au sein de ces instances.

2° - une gestion des services réaliste et volontariste

Pour tenir compte de la grande diversité qui caractérise les circonscriptions de sécurité publique, un assouplissement des règles d'organisation et de fonctionnement a été décidé sur plusieurs points :

- la territorialisation : ce principe d'organisation traduit la présence de la police sur le terrain et le contact direct avec la population. Il est indispensable pour effectuer, au plus près des réalités, le quotidien de nos missions. Le maillage territorial arrêté en concertation avec la population et ses représentants ne doit pas être systématiquement remis en cause. Des évolutions tirées des enseignements de l'expérience sont néanmoins nécessaires. Le respect des engagements pris au nom de l'autorité publique pour une occupation rationnelle et efficace du terrain n'exclut pas en effet les ajustements imposés par les exigences de la lutte contre la délinquance, en particulier pour améliorer les capacités d'interpellation.

...

- la polyvalence : élément clé de la valorisation professionnelle des personnels, elle doit être mise à profit pour réaliser l'objectif prioritaire de lutte contre la délinquance.

Elle a pour but l'acquisition de la capacité technique d'accomplir avec un maximum d'efficacité les missions de police et de les réaliser au mieux de l'intérêt général, et plus particulièrement au service des victimes.

Il conviendra de privilégier la polyvalence collective des unités où chaque acteur en fonction de ses compétences doit trouver sa juste place, dans un esprit de complémentarité et d'interdépendance.

- l'étanchéité : sur le terrain, les nécessités de l'ordre public et les contraintes opérationnelles doivent être prises en compte avec une préoccupation d'efficacité dans l'emploi des effectifs disponibles ; une conception rigide de l'étanchéité n'est pas adaptée à la situation de nombreuses circonscriptions, tant au plan organique que fonctionnel.

Il y aura lieu de privilégier une approche pragmatique dans l'utilisation des effectifs qui pourront passer d'une mission à l'autre au cours d'une même vacation. Le principe de reconversion et d'adaptabilité doit être considéré comme un élément de la gestion quotidienne des services. Sa mise en œuvre doit être le gage d'une action qui concilie la présence visible et l'interpellation des auteurs de crimes et délits.

3° - prendre en compte la spécificité de l'Outre-Mer

La redéfinition des missions de police doit nécessairement être adaptée au contexte de chacun des départements et territoires d'outre-mer.

A ce titre, il convient d'afficher nettement la priorité que constitue la préservation ou la restauration des capacités à maintenir l'ordre public et à lutter contre la délinquance. Par conséquent, la présence policière sur le terrain s'appuiera, comme en métropole, sur une plus grande souplesse dans les modalités pratiques de sectorisation ainsi que de mise en œuvre de la polyvalence.

Au moment où les lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et pour la justice mobilisent des moyens juridiques, financiers et humains sans précédent, il convient d'augmenter la **marge d'initiative** des directeurs départementaux et de leurs collaborateurs, en offrant davantage de souplesse dans l'organisation des services et dans la gestion des effectifs.

Pour rendre les services de sécurité publique plus efficaces, la présente instruction entend ainsi donner **toute leur place aux chefs de service et aux personnels dans le cadre d'une autonomie et d'une responsabilité renforcées** des directions départementales, des districts et des circonscriptions.



Nicolas SARKOZY

Les effectifs départementaux de fonctionnement annuel (EDFA)

Avec la création nette de 6 500 emplois en cinq ans et le rachat aux fonctionnaires de jours de congés, la LOPSI, intégralement appliquée, a permis de renforcer les effectifs de police et de compenser la diminution du potentiel opérationnel horaire induite par la réduction du temps de travail.

Il convenait d'optimiser l'allocation de ces ressources nouvelles entre les différentes directions et missions de la police nationale. La question de la répartition des effectifs au regard des enjeux de sécurité a donc fait l'objet d'un traitement approfondi, tout particulièrement en sécurité publique.

Certes, la notion d'effectifs de référence existait de longue date, mais elle souffrait d'un biais réducteur : l'addition des effectifs de référence territoriaux était déconnectée de l'emploi total réellement disponible. Le cumul national des effectifs théoriques de référence excédait de manière chronique les effectifs à répartir.

En outre, les méthodes de comptage différaient entre les directions actives et la direction de l'administration de la police nationale, faute de logiciel de gestion commun. Cette absence est désormais comblée.

Il s'ensuivait qu'une énergie disproportionnée était consacrée aux réclamations relatives au renforcement des effectifs, celles-ci étant d'ailleurs systématiquement fondées sur la base historique la plus favorable à la circonscription en cause. Et ce, que la réclamation émane d'un responsable territorial de police, d'un syndicaliste ou d'un élu.

Au terme de travaux menés par l'inspection générale de la police nationale pour parvenir à une répartition équitable et rationnelle des ressources humaines, un nouveau dispositif a été conçu : les effectifs départementaux de fonctionnement annuel (EDFA).

Un ensemble de dix critères ont été retenus, relatifs à la nature de la délinquance constatée, à l'environnement du travail policier, à l'activité des services, aux sujétions externes, etc. Des seuils forfaitaires prennent en compte les charges de structure incompressibles. Désormais, les paramètres utilisés pour le calcul de l'indicateur départemental sont objectivés, car extraits des rubriques de l'état 4001 des crimes et délits enregistrés et des statistiques fournies par la main courante informatisée. Enfin, les effets de taille sont neutralisés par le classement des départements en trois strates homogènes.

Les EDFA, d'abord expérimentés, puis consacrés par une circulaire interne à la DCSP du 14 novembre 2005, sont calculés chaque année. Ils guident désormais les décisions d'affectations et de mouvements de personnels prises par l'administration.

Naturellement, il peut exister des écarts temporaires entre le nombre de personnels en poste et l'EDFA, en raison de l'absence de superposition exacte de tous les cycles annuels liés aux ressources humaines : départs en retraite, mutations, sorties d'écoles de formation initiale, etc. Et l'on ne déplace pas des ressources humaines comme des pions sur un échiquier. Mais l'EDFA constitue une « force de rappel » puissante et permet une régulation souple mais efficace de la répartition des effectifs.

Ce mécanisme ne doit pas non plus être perçu comme un facteur de rigidité empêchant, à cause de l'existence de quotas figés, toute adaptation du service public. C'est, d'une part, la raison pour laquelle la dotation est calculée au niveau départemental, et non pour chaque circonscription de sécurité publique. Le préfet et le directeur départemental de la sécurité publique doivent pouvoir réaliser des arbitrages en fonction des circonstances locales, à charge pour eux de les motiver. C'est, d'autre part, pour cela que ces dotations sont annuelles. Cette révision régulière et relativement fréquente permet au service public d'adapter son action au regard des évolutions de la délinquance. Ainsi, il est loisible à l'autorité ministérielle de modifier chaque année les coefficients de pondération des différents critères de répartition au service de la politique publique qu'elle choisit de conduire.

Ce dispositif ayant été expérimenté et ayant fait preuve de sa robustesse, il convient désormais de l'asseoir définitivement, afin que les débats récurrents sur la répartition des effectifs s'établissent davantage à l'avenir sur des bases objectives et transparentes. Et afin que les surenchères trop fréquentes et de toutes origines en matière d'effectifs ne détournent plus abusivement les responsables managériaux de leurs objectifs de performance.

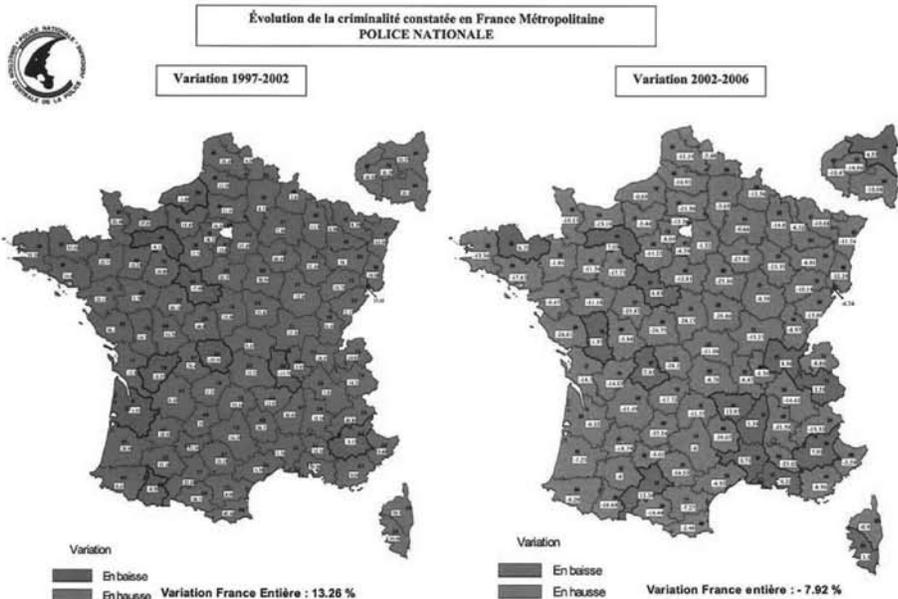
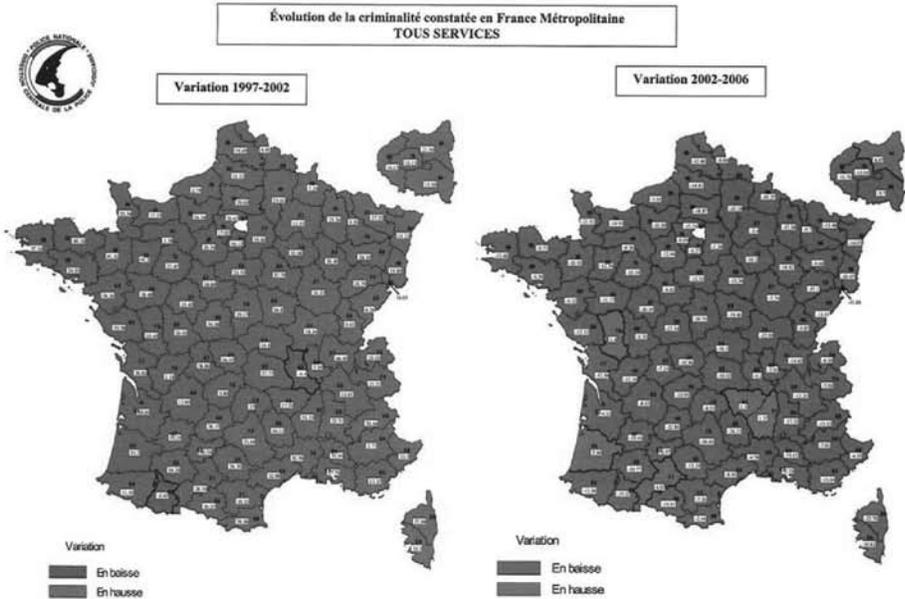
L'efficacité du service public de la police nationale gagnerait à ce que le débat mené tant en interne avec les organisations représentatives du personnel qu'en externe avec les élus locaux se focalise à l'avenir sur le poids respectif des coefficients de répartition prévus par le système des EDFA, en ce qu'ils expriment des choix de politique publique. Et non sur les réclamations particulières à telle ou telle circonscription, indépendamment de toute considération de l'équilibre d'ensemble.

Le respect de ce mécanisme de répartition des ressources humaines est par ailleurs de nature à prévenir à l'avenir les déboires constatés lors du lancement de la police de proximité, à la triple condition :

- que le renforcement prioritaire de telle ou telle catégorie de missions (îlotage opérationnel, investigation, renseignement, prévention, etc.) soit gagé par des redéploiements d'effectifs préalablement générés par des restructurations de services, des redécoupages territoriaux entre la police et la gendarmerie ou l'accroissement net des effectifs de la police nationale ;
- que soit isolée la proportion des effectifs dont la préservation est nécessaire à l'exercice des autres missions que doit assumer la police nationale ;
- que les paramètres de répartition tiennent compte des sujétions diverses qui s'imposent aux services territoriaux (ordre public, transfèrements judiciaires et médicaux, etc.), sujétions dont il convient par ailleurs de s'attacher à réduire le poids.

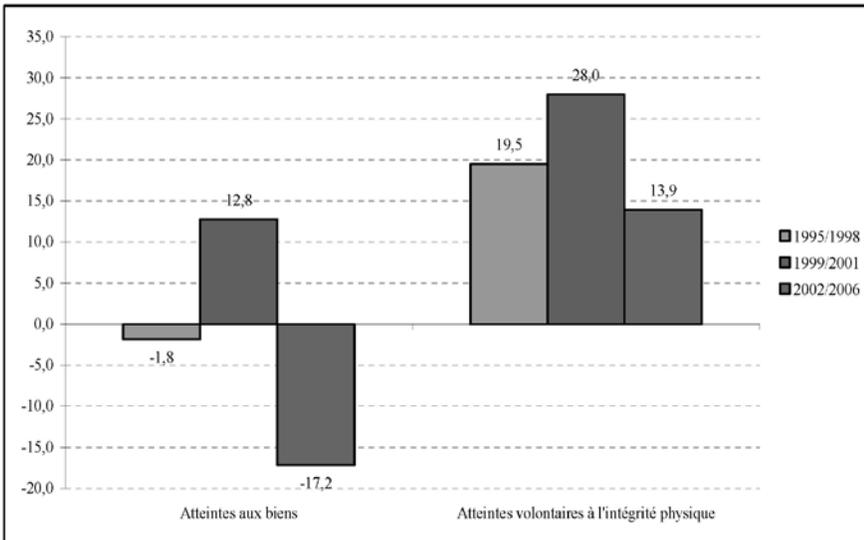
Annexe 4

La cartographie de la délinquance (comparaison des évolutions 1997-2002 et 2002-2007)



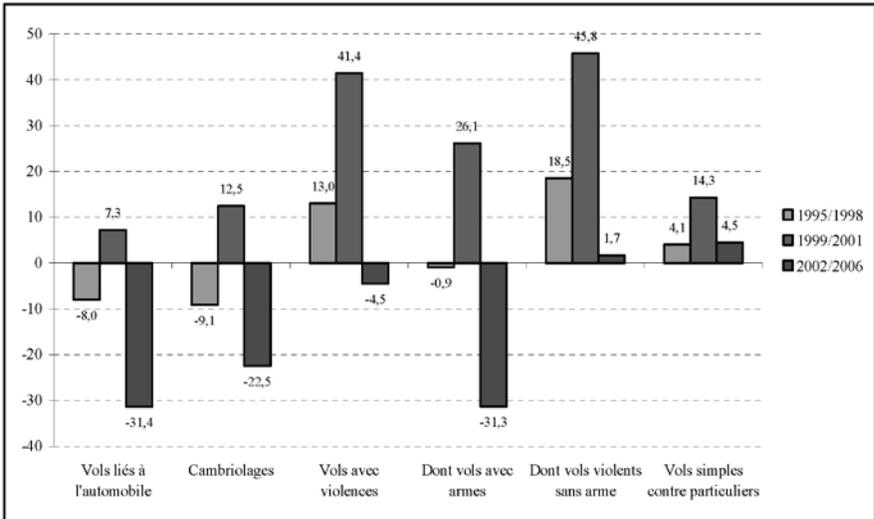
Les tableaux de synthèse sur l'évolution de la délinquance

Évolution 1995/2006 des atteintes aux biens et des atteintes volontaires à l'intégrité physique enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie



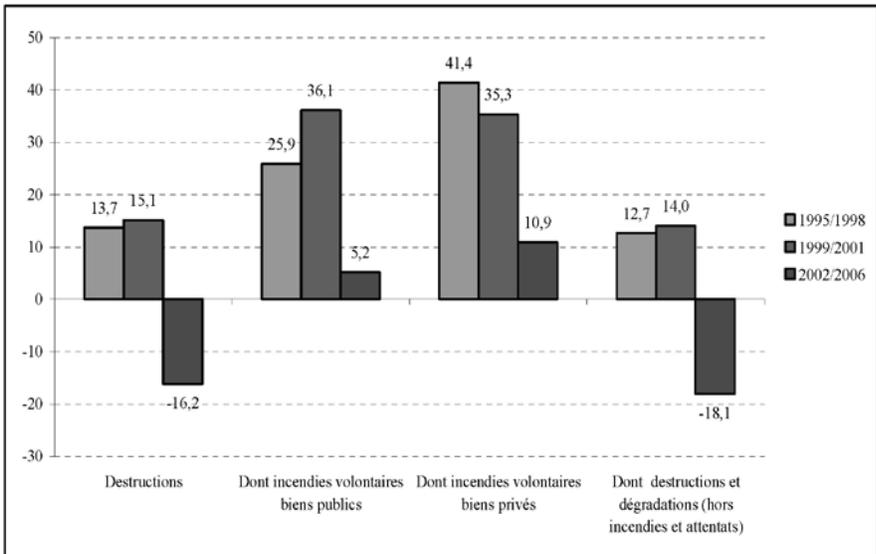
Source : état 4001 annuel, DCPJ

Évolution 1995/2006 des vols enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie



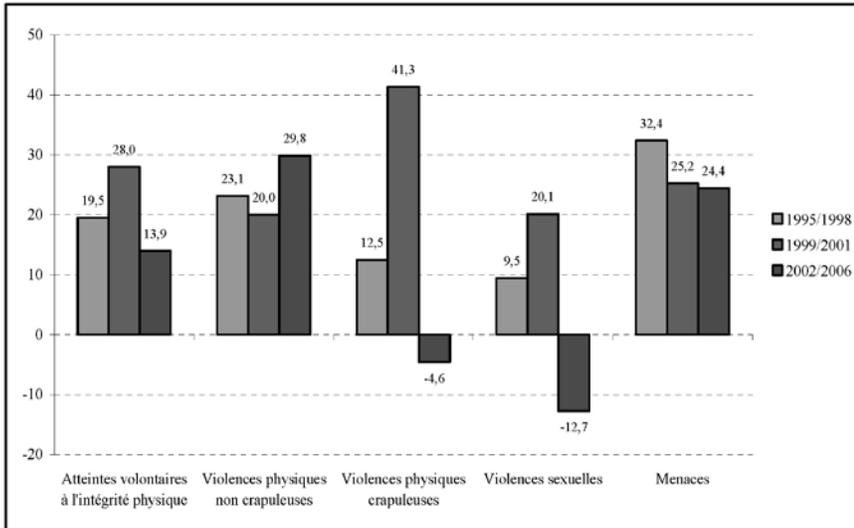
Source : état 4001 annuel, DCPJ

Évolution 1995/2006 des destructions et dégradations enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie



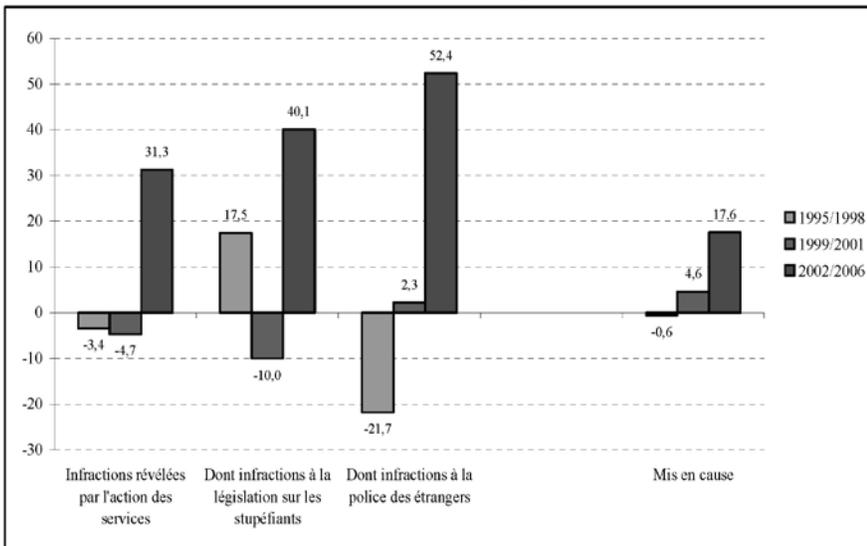
Source : état 4001 annuel, DCPJ

Évolution 1995/2006 des atteintes volontaires à l'intégrité physique enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie



Source : état 4001 annuel, DCPJ

Évolution 1995/2006 des infractions révélées par l'action des services



Source : état 4001 annuel, DCPJ