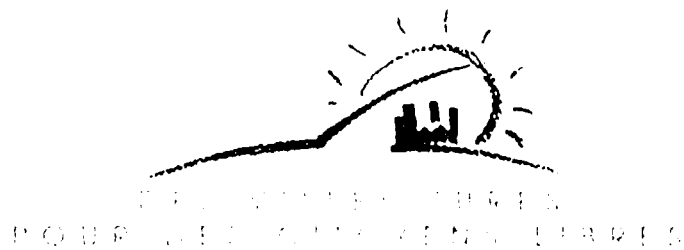


MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

VILLEPINTE
24 - 25 OCTOBRE 1997



LES ACTES
du colloque

**DES VILLES SÛRES
POUR DES CITOYENS LIBRES**

LES ACTES DU COLLOQUE

DISCOURS D'OUVERTURE DE JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur

Villepinte, vendredi 24 octobre 1997

Je vous remercie d'être venus nombreux à Villepinte pour participer à ce colloque, « Des villes sûres pour des citoyens libres », le sujet le mérite.

La sécurité est l'affaire de tous, et vous êtes venus d'horizons très divers. La sécurité est aussi l'affaire de tout le gouvernement : les ministres concernés participeront à nos travaux. Le Premier ministre les clôturera.

Nous ne réussissons pas à faire reculer l'insécurité sans d'abord nous appuyer sur ce qui a été fait – car nous ne partons pas de rien –, et je tiens à rendre hommage à l'effort des policiers, des gendarmes, des magistrats, mais aussi de tous les acteurs qui, au quotidien, mènent une lutte difficile pour la sécurité de nos concitoyens.

Nous ne réussissons pas non plus sans les mobiliser tous par un effort de longue haleine dans une bataille que je résume en trois mots : citoyenneté, proximité, efficacité. J'aurai l'occasion d'y revenir. Ce rassemblement doit permettre un dialogue et surtout une meilleure définition de la politique de sécurité.

Plus personne aujourd'hui ne saurait nier ni sous-estimer ce fait : la multiplication des crimes et des délits, qui sont passés de 500 000 environ par an au début des années 60, à plus de 3 500 000 ces dernières années. Encore s'agit-il là

des actes connus et reconnus. En-deçà des délits proprement dits, le développement de ce qu'on appelle les incivilités n'est pas moins inquiétant : il contribue grandement au sentiment d'insécurité. L'abaissement de l'âge des délinquants et la croissance de la délinquance des mineurs ne laissent pas d'être préoccupants ; les adultes s'en trouvent souvent désarmés et désemparés : non seulement parce que les mineurs bénéficient d'un droit particulièrement protecteur, mais parce qu'un adolescent ou un enfant qui bascule dans la délinquance, c'est la manifestation d'un échec de la société tout entière, de son impuissance à transmettre ses valeurs et à faire respecter ses règles les plus élémentaires.

J'ajoute que l'insécurité frappe plus sévèrement les plus faibles et les plus démunis de nos concitoyens, les plus pauvres ou les plus âgés. La réalité de la délinquance est massivement concentrée dans certaines zones urbaines : 80 % des faits délictueux enregistrés l'ont été dans les 27 départements les plus urbanisés. La région Île-de-France totalise à elle seule le quart de ces faits. Les beaux quartiers sont généralement épargnés. Il en résulte que les Français ne sont pas égaux devant l'insécurité. Cette inégalité s'ajoute aux autres.

Or la sûreté est l'un des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. La déclaration de 1789, dans son article 2, le proclame haut et fort en mettant la sûreté au même rang que la liberté, avec laquelle elle entretient des rapports subtils. Les Français y sont légitimement attachés, comme ils le sont à leur égalité dans la jouissance de ce droit.

Je n'ignore pas les efforts accomplis depuis quinze ans pour relever le niveau et la qualité de la sûreté sur tout le territoire de la République. Force est de constater, cependant, que le but reste encore loin d'être atteint.

C'est dans ces conditions que le Premier ministre a annoncé, le 19 juin dernier dans son discours de politique générale, qu'il mettait la sûreté parmi les priorités du gouvernement. Joignant, pour ainsi dire, le geste à la parole, il a décidé la création de 35 000 emplois de sûreté, dans le cadre du programme qui prévoit la création de 350 000 emplois pour les jeunes. De tels moyens nous font obligation de résultat.

Ce colloque a sa place dans la suite de ces décisions, lesquelles ont déjà fait l'objet d'un travail gouvernemental et administratif : réflexion sur le contenu des contrats locaux de sûreté, sur lesquels je reviendrai ; préparation des textes réglementaires sur les emplois d'adjoint de sûreté, qui seront publiés aussitôt que le Conseil d'État aura donné son avis sur le premier d'entre eux ; concertation avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur les agents locaux de médiation ; projets de loi sur les polices municipales, sur les sociétés de gardiennage et de protection, et sur un conseil supérieur de déontologie en matière de sûreté.

Mais la sûreté ne saurait être l'affaire des seules forces de police, ni du

seul ministère de l'Intérieur. C'est d'abord l'affaire de tout le gouvernement : du ministère de la Défense, dont dépend la gendarmerie ; du ministère de la Justice, qui administre la sanction des infractions à la loi et contribue aussi largement, par le truchement de la protection judiciaire de la jeunesse, à leur prévention ; du ministère de l'Éducation nationale, dont les personnels encadrent et instruisent tous nos enfants, et sont les interlocuteurs privilégiés des parents ; du ministère du Logement et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, qui, au-delà de la politique de la ville et du remodelage de nos banlieues, ont autorité sur le vaste domaine de la politique sociale. À la lumière de ma propre expérience de maire, je sais qu'il y a un rapport entre l'urbanisme et l'urbanité.

La sécurité, c'est ensuite l'affaire des élus locaux et des associations, quotidiennement au contact de la vie des quartiers, où ils exercent des responsabilités et un rôle d'animation essentiels.

Voilà pourquoi j'ai jugé utile de vous réunir, pour que notre politique de sûreté fasse l'objet d'un large échange d'idées et d'expériences. Je suis sûr que nous pourrons en tirer le plus grand profit, pour mieux éclairer, définir ensemble et mettre en forme notre action future. Je ne sous-estime pas l'apport de l'administration ; il sera d'autant plus précieux qu'il sera confronté à celui d'autres acteurs. C'est sur ce genre de débat que je compte, pour enrichir et préciser les orientations de notre travail commun, car une sûreté plus égale sur tout le territoire de la République ne peut procéder que d'un effort d'ensemble.

Je partirai du triptyque citoyenneté-proximité-efficacité.

I – La citoyenneté est la base de la sûreté

Garantir la sûreté des biens et des personnes est certainement la première mission de l'État. Mais l'État ne remplira pas cette mission si chacun de nos concitoyens ne se sent pas lié, à travers l'État, à toute la société par un contrat, qu'on a raison de nommer le pacte républicain.

On ne peut pas mettre un policier derrière chaque Français. Pour que le droit à la sûreté soit pleinement respecté, les policiers, les gendarmes et les tribunaux seront toujours insuffisants si tous nos concitoyens ne sont pas, dès le plus jeune âge, instruits de ce qu'est la loi – un instrument de protection et d'émancipation, une règle démocratiquement délibérée qui s'impose à chacun – s'ils ne sont pas convaincus de leur intérêt, individuel et collectif, à adhérer à ce pacte républicain qui leur crée des devoirs comme autant de contreparties des droits éminents qu'il leur confère, puisque ce sont les droits du souverain : le Peuple, dont chaque citoyen n'est qu'une parcelle. Le premier facteur de l'insécurité est sans doute l'effacement délétère du sentiment d'appartenance à la nation, qui a choisi de s'organiser dans la République. Le défaut de citoyenneté, voilà la cause principale de l'insécurité.

Certes, il faut faire sa place à la crise morale que traverse notre société, qui est largement la conséquence de sa crise sociale. Le chômage de masse, la précarité, le creusement des inégalités, cette idée qui se répand – cette idée malheureusement neuve en France depuis la Révolution française – selon laquelle le sort sera plus dur pour la prochaine génération que pour la pré-

cedente : ce sont là des données dévalorisantes. Elles contribuent à dévaloriser, chez les jeunes particulièrement, le travail, l'étude, l'effort, dès lors que ces derniers, à tort d'ailleurs, n'apparaissent plus comme la garantie de la réussite personnelle ou, à tout le moins, d'une insertion décente dans la société.

Et comment ne pas voir que la sûreté est, en général, le plus menacée dans les quartiers les plus déshérités de nos villes et de nos banlieues, là où l'intégration des jeunes à la République, et notamment des jeunes d'origine étrangère, rencontre le plus d'obstacles, là où les valeurs républicaines sont le moins bien comprises parce qu'elles apparaissent si loin de la réalité ?

Rien ne serait plus dangereux, pourtant, que de prendre prétexte de ces causes économiques et sociales de l'insécurité, pour céder à l'impuissance. On sait, depuis Victor Hugo, que les prisons sont peuplées des damnés de la terre. On sait aussi qu'on peut être pauvre et honnête, et même riche et malhonnête. La responsabilité personnelle ne détermine pas toutes les conduites individuelles.

Mais la délinquance n'est pas l'inéluctable réponse au sentiment de l'injustice sociale.

Il faut reconnaître ce qu'a de juste le slogan des travaillistes britanniques : « Dur avec le crime, dur avec les causes du crime. »

C'est en gardant à l'esprit cet équilibre nécessaire entre les conditionnements sociaux et la responsabilité personnelle que peuvent intervenir les acteurs et les institutions qui contribuent, chacun à sa place, à la formation et à la vie civiques.

1. Les familles

Et d'abord les parents. Je veux le dire ici sobrement, à l'écart de tout a priori idéologique, sans référence à aucune tradition philosophique ou religieuse particulière, mais seulement dans un souci pratique : l'autorité parentale, dès la prime enfance, joue un rôle décisif dans l'apprentissage des premières règles de la vie en société. J'observe que les professionnels de diverses origines – professeurs, éducateurs sociaux, magistrats, policiers – convergent sur ce constat : la destruction de la famille, quelles qu'en soient les formes, la disparition de l'autorité familiale, quelles qu'en soient les causes, sont désormais communément désignées comme un handicap majeur dans la socialisation des enfants.

Un petit nombre d'enfants est concerné par cet effondrement de la structure familiale mais, sur ce petit nombre, l'échec des institutions est patent : elles ne parviennent pas à se substituer efficacement au cadre familial, je ne dis pas seulement pour favoriser un développement affectif harmonieux, cela va de soi, mais pour faire comprendre et accepter par un enfant l'élémentaire distinction du licite et de l'illicite. Dans ce qu'on désigne souvent comme la perte de tout repère, en face d'un adolescent délinquant plusieurs fois récidiviste, on finit toujours par incriminer les parents, ou plutôt l'insuffisance, l'absence des parents.

Dans la République, il n'appartient pas à l'État d'empiéter sur la liberté des familles. Mais les occasions ne manquent pas de contacts entre ses fonctionnaires – enseignants, travailleurs sociaux – et les familles. Sans se départir du tact et de la retenue qui

s'imposent dans cette sorte d'affaires privées, il n'est pas inutile de rappeler, le cas échéant, chacun à ses responsabilités. Mettre un enfant au monde implique la responsabilité de l'éduquer.

2. Avec l'école, on entre de plain-pied dans le domaine public

Ces dernières années, la demande d'éducation civique, formulée à l'adresse de l'école, n'a cessé de croître. Cette demande était déjà sensible quand, il y a douze ans, en tant que ministre de l'Éducation nationale, j'ai rétabli l'éducation civique dans l'enseignement primaire et au collège. Il n'est pas sûr qu'elle soit toujours correctement orientée : elle se réduit souvent à des préoccupations moralisantes ou militantes, exaltant un altruisme bien intentionné ou revendiquant des droits individuels, y compris le droit à la différence comme une forme moderne de la tolérance.

Et de fait, il y a loin des programmes et des directives ministérielles à la réalité, plus confuse et plus modeste, de l'éducation civique dans nos établissements scolaires. Les professeurs eux-mêmes n'ont pas, le plus souvent, ni une claire conception des objectifs ni les connaissances indispensables pour la délivrance de l'éducation civique dont ils ont la charge.

Je l'admets volontiers : l'éducation civique faillirait à sa tâche si elle ne visait pas, notamment à l'égard des plus jeunes, à civiliser des enfants qui ne sont pas naturellement enclins à l'être et que le professeur Nicolet qualifie avec humour de « jeunes barbares ». L'éducation civique peut, ce faisant, offrir une première garantie de l'ordre contre la violence, par un apprentissage précoce des règles de la civilité.

Mais l'école doit faire beaucoup plus : préparer les adolescents à leur état de citoyen, les éclairer en leur dispensant l'intelligence réelle, donc critique, des choses de la société et des affaires de l'État. Elle les mettra ainsi à même de juger, de souscrire au pacte républicain, de choisir, voire d'agir, bref d'exercer leur éminente prérogative de membre d'un peuple souverain, capable de se donner à lui-même ses propres lois.

On aurait tort de juger l'ambition excessive. L'éducation civique doit toujours garder sa dimension critique, sans quoi elle court le risque de verser dans l'endoctrinement totalitaire, et les enseignants s'en détournent discrètement. Elle doit s'élever au-dessus de l'apprentissage d'une sociabilité minimale, fondée seulement sur les bons sentiments et débouchant sur un conformisme docile. C'est à ce prix, élevé j'en conviens, qu'elle atteindra son but : l'institution permanente de la République par l'accession de chaque génération à la liberté de jugement sans laquelle il n'est pas de citoyenneté.

Ne nous y trompons pas ! C'est par là que passe le respect librement consenti de la loi, qui ne va pas sans la recherche toujours inachevée d'un ordre réconcilié avec la justice. Le citoyen voit ici sa fonction, son droit et son devoir définis. C'est à ce noble enseignement qu'il faut préparer les professeurs.

La République est un régime de liberté. Elle n'est pas un régime de faiblesse.

3. Les collectivités locales et les associations prolongent l'action de l'État

D'une part, la démocratie locale et la vie associative ont partie liée dans ce

qu'on pourrait appeler les travaux pratiques de l'éducation civique. La participation à la vie de la commune ou aux activités d'une association est souvent l'occasion d'un apprentissage pratique de la citoyenneté. Dans ce cadre, les élus locaux et les militants associatifs exercent une responsabilité éminente : ils sont, à leur manière, des instituteurs de la République.

D'autre part, collectivités locales et associations ont amplement montré, depuis plus de quinze ans, leur capacité à jouer un rôle majeur dans la prévention de la délinquance. De la médiation à la police municipale, en passant par l'aide au travail scolaire ou l'animation sportive et culturelle, les exemples sont variés, qui manifestent le dynamisme de l'action locale pour contribuer à la sécurité de proximité. Les contrats locaux de sécurité que l'État proposera aux municipalités donneront aux uns et aux autres de nouvelles occasions d'y contribuer efficacement.

II – Une priorité : la sécurité de proximité

La volonté du gouvernement est claire : faire de la sûreté un droit égal pour tous, c'est-à-dire réduire massivement la petite délinquance qui rend la vie infernale à celles et à ceux qui en sont les victimes ou qui craignent légitimement de l'être ; rétablir la paix civile dans les quartiers où elle est menacée ; apporter à tous nos concitoyens, et particulièrement à ceux qui en ont le plus besoin, la protection de la loi républicaine.

L'insécurité n'est pas un fantasme. Tout ce qu'on a fait pour la faire reculer mérite considération. À l'évidence, l'action passée a rencontré ses limites.

La police n'a pas pour seule tâche la répression de la criminalité. Elle doit prendre en compte, de plus en plus, les liens entre crise urbaine, violences et incivilités. On désigne par là des conduites aussi exaspérantes que fréquentes, à la frontière de la délinquance, mais qui échappent aux sanctions pénales et aux statistiques : petits groupes menaçants, mendiants agressifs, dégradations diverses de l'espace public. Les pauvres souffrent plus que les riches de cette progression des incivilités.

Le travail policier doit évoluer en conséquence : la psychologie et, par conséquent, la formation comptent plus encore que la technologie. Le lien de la police avec la population est essentiel. Il faut être familier avec les quartiers.

L'image de la police et son efficacité en dépendent. L'îlotage pédestre est nécessaire. Il ne suffit pas. Il faut un contact direct, permettant de rappeler celui-ci à ses devoirs et celui-là à un peu plus de tolérance. Il y faut beaucoup de discernement. C'est là la qualité essentielle du policier de proximité. Cela implique une capacité à discuter avec les habitants pour définir au plus juste ce qui doit être réprimé et ce qui doit être toléré. Cette réorientation du travail policier ne sera sans doute pas facile. Il faudra reconnaître mieux la grandeur d'une police citoyenne et proche des gens, associer la recherche en matière de sécurité interne à la formation des policiers, mettre en œuvre enfin des moyens nouveaux.

Ceux que le gouvernement affecte à cette fin doivent être l'occasion d'un effort d'imagination et d'innovation, d'une mobilisation exceptionnelle, non seulement des forces de la police nationale, mais de tous ceux qui

concourent à la sûreté. Ces moyens sont de deux ordres : des emplois supplémentaires d'abord, et peut-être surtout des formes renouvelées de l'action sur le terrain.

1. Les emplois pour la sécurité de proximité

Au nombre de 35 000 d'ici à 1999, ils se répartiront en 20 000 emplois d'adjoints de sécurité, et 15 000 emplois d'agents locaux de médiation.

a) Les adjoints de sécurité seront, selon les termes de la loi, des contractuels de droit public, rattachés à la direction générale de la police nationale. Leurs missions se situeront toutes dans le cadre de la sécurité de proximité. Ils pourront : contribuer à l'amélioration des réseaux d'information et d'action de la police nationale avec ses partenaires institutionnels, notamment la Justice et les autres services publics, et avec les travailleurs sociaux ; faciliter l'accès au service public de la police, en participant à l'accueil, à l'information et à l'orientation du public ; soutenir les victimes de la délinquance et des incivilités, par exemple en leur facilitant les démarches administratives ; apporter une aide au public à la sortie des écoles, dans les îlots d'habitation et dans les transports en commun ; participer à des tâches de surveillance générale, en particulier par îlotage et patrouille ; améliorer l'insertion des communautés étrangères et faciliter leur intégration.

En aucun cas ils ne pourront participer à des missions de police judiciaire ou de maintien de l'ordre.

Un arrêté fixera les conditions de leur recrutement et de leur formation. Je peux d'ores et déjà vous dire que les adjoints de sécurité pourront déposer

leur demande dans le commissariat de leur choix, qu'une commission départementale sélectionnera les candidatures, et que les préfets prendront les décisions d'engagement. Je souhaite que nos jeunes adjoints de sécurité soient recrutés à l'image de la population. La sélection, ce n'est pas le concours de l'ENA ou de Polytechnique, c'est la recherche de la meilleure adéquation entre le profil et la mission.

Quant à la formation, elle s'étendra sur deux mois, s'agissant seulement de la formation initiale, dont six semaines dans une école ou un centre de formation de la police nationale et deux semaines de formation sur le terrain, en alternance. L'adjoint de sécurité sera par ailleurs placé sous la responsabilité d'un tuteur, qui l'accompagnera dans ses activités et dans son insertion professionnelle, laquelle pourra être facilitée par un diplôme homologué par l'Éducation nationale, baccalauréat professionnel « métiers de la sécurité » par exemple. Il bénéficiera, s'il le souhaite, d'une préparation aux différents concours de la police nationale. Chacun sait que ce sont près de 25 000 emplois qu'il faudra pourvoir dans les cinq années qui viennent, du fait de très nombreux départs à la retraite. La fonction d'adjoint de sécurité ne sera pas un passage obligé pour l'accès aux métiers de la police nationale, mais elle le rendra particulièrement aisé.

Ces policiers auxiliaires pourront, eux, être recrutés comme adjoint de sécurité selon une procédure allégée. Compte tenu de leur formation antérieure et de leur expérience professionnelle, ils suivront une formation accélérée et seront ainsi rapidement disponibles pour les services de la sécurité publique. Les premiers seront

sur le terrain dès le mois de décembre 1997. Ils seront aisément reconnaissables à leur uniforme.

Le projet de budget pour 1998 prévoit le recrutement de 8 250 adjoints de sécurité, y compris ceux qui l'auront été d'ici à la fin de 1997. Je veillerai personnellement à ce qu'ils soient affectés dans les départements et, au sein des départements, dans les villes et les quartiers où le renforcement des effectifs de la police est le plus nécessaire et le plus urgent.

b) Les agents locaux de médiation seront d'un autre type ; ils seront embauchés sur des contrats de droit privé, comme les autres emplois du programme « 350 000 jeunes ».

Ces agents n'interviendront pas directement dans l'établissement de la sécurité, qui ressortit à la responsabilité de l'État. Ils agiront en amont de la police, dans un rôle essentiellement préventif. Ils pourront aider au resserrement du lien social, là où il est par trop distendu, assurer une présence humaine dans les quartiers où elle fait cruellement défaut, repérer et apaiser les tensions sociales avant qu'elles ne dégénèrent en conflits graves.

Les employeurs potentiels de ces jeunes sont nombreux : les collectivités locales, les bailleurs de logements sociaux, les sociétés de transport en commun, les organismes consulaires, les associations dans des secteurs aussi variés que l'assurance, le tourisme, le sport, le commerce. Quant aux tâches qui leur seront confiées, on ne saurait les définir toutes par avance. Il appartiendra aux employeurs intéressés de proposer des idées nouvelles, d'inventer des réponses à des besoins inventoriés, qui ne trouvent pas aujourd'hui leur légitime satisfaction :

médiation, alerte sociale, aide aux victimes, prévention de proximité, etc.

Les agents locaux de médiation recevront une formation, dont le contenu principal portera sur la sécurité des biens et des personnes. Elle devra donc comporter des éléments relatifs aux libertés publiques, à l'organisation de la justice, au fonctionnement des dispositifs de sécurité. La durée de cette formation pourra être prolongée par 40 heures de formation continue. Il reviendra aux employeurs d'adapter cette formation aux emplois proposés.

L'AFPA et la police nationale y prêteront leur concours. Il importe en effet que les agents locaux de médiation apprennent à travailler en liaison avec la police et avec la justice.

Si j'insiste sur la formation des adjoints de sécurité et des agents locaux, c'est que nous devons aussi penser à l'avenir de ces jeunes, au-delà des cinq années du contrat qu'ils signeront. Nous avons le devoir – et c'est tout le sens du programme de création d'emplois pour les jeunes – de les préparer à une insertion durable dans les métiers de la sécurité.

La création de 35 000 emplois pour les jeunes dans la sécurité de proximité est certainement un puissant moyen de répondre aux nécessités de la sûreté. À condition toutefois que nous sachions en faire un bon usage. Je ne vise pas ici seulement le ministère de l'Intérieur, les préfets et la police nationale, mais je m'adresse aussi à vous tous et, au-delà, à tous les acteurs de la sécurité.

Leur association dynamique s'opérera, sous l'impulsion des préfets, à l'échelon local : celui de la commune ou, de préférence, de l'agglomération.

Tel est l'objet des contrats locaux de sécurité.

2. Les contrats locaux de sécurité

L'idée d'associer des partenaires élus, administratifs et associatifs, sur une base territoriale pour prévenir la délinquance et concourir à la sécurité des personnes n'est pas totalement nouvelle. Depuis les conseils communaux de prévention de la délinquance, créés en 1982 sous l'impulsion de Gilbert Bonnemaïson, de nombreuses formules ont été expérimentées. En proposant aujourd'hui des contrats locaux de sécurité, nous nous efforçons de tenir compte des acquis du passé, tout en corrigeant ses insuffisances.

Le texte de la circulaire sur les contrats locaux de sécurité vient d'être signé par six ministres. Je veux ici vous en présenter les grandes lignes.

Les contrats locaux de sécurité seront l'outil d'une politique de sécurité privilégiant la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme mode d'intervention et l'efficacité de la coopération entre les services de l'État, au premier chef la police, la gendarmerie et la justice.

Le choix du domaine d'application de ces contrats indique clairement que les maires seront au cœur d'une démarche dont l'initiative reviendra aux préfets, en liaison avec les procureurs de la République. Mais, des représentants d'autres administrations ont vocation à contribuer à l'élaboration des contrats locaux : les services de la police et de la gendarmerie d'abord, et ensuite l'inspecteur d'académie, les chefs d'établissement scolaire, les responsables des services sociaux, les représentants des bailleurs sociaux, les sociétés de transport en commun, ceux des principaux établissements commerciaux, le monde

associatif et sportif. Il n'y a pas, en cela, de formule toute faite, applicable partout de la même façon. Il conviendra de s'adapter aux circonstances locales. On pourra s'appuyer, ce faisant, sur les conseils communaux de prévention de la délinquance, quand ils existent, ou susciter la constitution de semblables instances, qui devraient devenir de véritables conseils locaux de la citoyenneté et de la sécurité.

La souplesse s'imposera de même dans la délimitation du territoire : un ou plusieurs quartiers, une commune et, de préférence, une agglomération. C'est un choix qui appartiendra aux acteurs locaux.

La première tâche qui s'imposera avant la signature d'un contrat sera l'établissement d'un véritable diagnostic de sécurité, reposant sur la connaissance, aussi précise que possible, d'une part de la délinquance, des délinquants et de ceux qui peuvent le devenir, des victimes, des attentes de la population et du sentiment d'insécurité, tel qu'il est éprouvé, et d'autre part des moyens disponibles de l'État, des collectivités territoriales, des associations et du secteur privé. Ce diagnostic fera naturellement l'objet d'une révision permanente.

De là découleront des priorités : apprentissage de la citoyenneté et de la responsabilité, promotion d'une solidarité et d'une sûreté de voisinage, soutien aux actions locales de prévention à l'égard des jeunes en voie de marginalisation, lutte contre toute discrimination à l'embauche, prévention des toxicomanies, des violences scolaires et urbaines, humanisation de l'urbanisme, etc.

Les actions envisagées pourront aussi s'appliquer à la présence policière sur la voie publique, l'accueil dans les services, le recueil et le suivi des

plaintes, avec des enquêtes de satisfaction des usagers. Elles viseront de même à l'extension du traitement en temps réel des infractions pénales, ou bien encore à la création de nouvelles maisons de justice et du droit.

Dans le cadre de ces contrats, les emplois d'adjoints de sécurité et d'agents locaux de médiation seront affectés, conformément aux programmes d'actions arrêtés.

Les contrats locaux de sécurité s'inscriront dans les plans de sécurité départementaux. Ils feront l'objet d'un suivi national.

Le gouvernement s'est donné les moyens de relancer vigoureusement l'action publique dans le domaine de la sécurité de proximité : ce sont les emplois nouveaux. Nous donnons une impulsion et une orientation de travail : ce sont les contrats locaux de sécurité. Nous avons l'occasion, aujourd'hui, d'en débattre et d'en préciser les termes. Reste la mise en œuvre, qui exigera la mobilisation de tous.

III – Comment améliorer l'efficacité de la coopération entre la police et la justice ?

1. La politique pénale

Les faits, encore les faits : l'année dernière, en 1996, 590 000 affaires ont été poursuivies par les parquets. Près de 400 000 ont fait l'objet d'un jugement correctionnel. Ce n'est pas peu. Seulement, ces chiffres doivent être comparés à d'autres : dans le même temps, ce sont 5 200 000 plaintes, dénonciations et procès-verbaux qui ont été déposés aux parquets. Sur ce total, près de 2 000 000 de procédures ont permis l'identification de l'auteur du délit par la police ou la gendarmerie,

et sur ce nombre, la moitié n'a pas donné lieu à des poursuites. Si l'on ajoute les affaires où l'auteur du délit n'a pas été retrouvé, on aboutit à cette donnée : 79 % des affaires transmises aux parquets n'ont pu avoir de suite judiciaire.

On comprend la nécessité du classement sans suite : les procureurs sont juges de l'opportunité des poursuites, et les contraintes de la gestion des moyens limités des juridictions imposent des choix.

Et cependant, il y a, dans ces faits, tous les éléments de l'incompréhension du fonctionnement de la chaîne police-justice.

À cette incompréhension, il n'y a pas d'autre remède qu'une plus grande transparence dans l'élaboration de la politique pénale, à l'échelon national et à l'échelon territorial, ainsi qu'une association étroite des élus et des services de la police nationale et de la gendarmerie aux décisions et aux orientations adoptées en la matière par le ministère de la Justice et par les magistrats. Sans quoi pèsera toujours le soupçon d'arbitraire, incompatible avec l'indispensable respect des institutions de la République.

2. Les délais de la réponse judiciaire

Toutes procédures confondues, la durée qui sépare l'exécution d'un acte délictueux ou criminel de sa sanction a diminué, mais n'est pas inférieure à dix mois. Le jeune délinquant n'est plus en mesure de comprendre la peine qui lui est infligée quand un tel délai s'est écoulé depuis l'acte qui lui est reproché.

S'agissant des crimes, l'attente du verdict des cours d'assises est mal com-

prise. Les victimes et leur famille y trouvent un redoublement de l'horreur et de l'angoisse engendrées par le crime lui-même. On dira que je m'éloigne de la sécurité de proximité. Ce n'est pas sûr : l'incompréhension qui se manifeste à l'endroit de la justice dans le traitement des affaires criminelles à grand retentissement n'est pas sans conséquences sur la perception qu'on en a dans les affaires délictueuses.

Depuis quelques années, les procédures de comparution immédiate, de convocation par procès verbal du procureur de la République et de convocation en justice par officier de police ont permis de raccourcir sensiblement les délais de la réponse judiciaire. Plus encore, avec le traitement en temps réel des infractions, on s'achemine vers l'immédiateté de cette réponse. Cette procédure exige des moyens, mais quand ces derniers sont réunis, la justice y gagne en crédibilité, aux yeux du public comme à ceux des services d'enquête. Son extension fait précisément partie des questions qui devraient être abordées dans la négociation d'un contrat local de sécurité.

3. Des sanctions appropriées

La peine d'emprisonnement reste encore, et de très loin, la plus répandue.

Pour la dernière année de référence, en 1994, sur 410 000 condamnations dans les tribunaux correctionnels, 280 000 furent des peines de privation de liberté, dont la moitié de prison ferme.

Or, la prison est souvent une sanction mal adaptée à la faute, et plus encore à l'individu qui l'a commise, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un jeune. Un primo-délinquant incarcéré avec des multirécidivistes court plus de risques

d'aggraver son cas qu'il n'a de chances de s'amender. Pour certains, la prison est d'ailleurs vécue comme un rite initiatique : ils s'en feraient même un titre de gloire auprès de jeunes matériellement et psychologiquement démunis. La surpopulation des prisons et l'allongement continu des peines d'emprisonnement montrent les limites de ce type de condamnation.

Sans doute a-t-on recours à des peines de substitution dans 10 % des condamnations. Mais la plupart d'entre elles – suspension du permis de conduire, amende, interdiction d'émettre des chèques – ne s'appliquent qu'à des individus jouissant d'une certaine insertion sociale, disposant d'un véhicule et de ressources pécuniaires. Le travail d'intérêt général est une sanction encore rare. Il est vrai qu'il n'a pas toujours ce caractère dissuasif et contraignant que l'opinion attend d'une sanction pénale. Il est vrai aussi que les collectivités n'offrent pas autant de postes de travail qu'il en faudrait.

Assurément, nous avons à faire encore un grand effort d'imagination pour inventer des sanctions plus réparatrices pour les victimes, plus réformatrices pour les délinquants et mieux adaptées à ce qu'est devenue notre société de plus en plus médiatique.

4. La délinquance des mineurs

Elle s'est aggravée ces dernières années – et même ces deux dernières années – alors que, pendant ce temps-là, la croissance des faits délictueux a marqué le pas. Pire : cette délinquance est de plus en plus violente et elle est le fait de mineurs de plus en plus jeunes.

Beaucoup s'interrogent sur l'adéquation de notre droit à ce phénomène. La

justice des mineurs repose, pour l'essentiel, sur un texte de 1945 qui donne le premier rôle à l'éducation comme moyen de correction. Mais on était alors au sortir de la guerre, c'est-à-dire aussi au sortir de la Résistance, où tant de très jeunes gens avaient donné l'exemple suprême du civisme, avec un plein emploi que la reconstruction annonçait durable, et dans une situation idéologique et politique où dominait, à droite comme à gauche, l'espoir d'un monde meilleur. Rien aujourd'hui n'est semblable : le chômage, l'incertitude du progrès, et jusqu'à la nation qui semble douter d'elle-même.

Peut-on encore, à cinquante ans de distance, traiter la délinquance des mineurs par des moyens identiques ? L'institution récente des unités à encadrement éducatif renforcé marque, non sans hésitation, le retour au regroupement des mineurs délinquants dans des structures closes, qu'on avait abandonnées au long des dernières décennies. On peut s'en effrayer. Le fait est qu'on n'a pas trouvé d'alternative, quand toutes les mesures prises en milieu ouvert ont échoué. Nos débats ne peuvent pas éluder cette délicate question.

Mesdames, Messieurs, il y a aujourd'hui deux menaces auxquelles la République doit faire face : le chômage et l'insécurité. Les valeurs républicaines ne sont pas des mythes. Elles ne sont fortes, elles ne seront mobilisatrices, que si elles s'incarnent. Il en va ainsi du droit à la sûreté, égal pour tous. Ou bien nous sommes capables de l'établir, de le faire respecter, et nos concitoyens feront retour à l'esprit républicain. Ou bien nous échouons, et ils s'en détourneront ou le considéreront comme une illusion.

On sait ce qu'il en coûte des illusions

décues : la révolte sans but, la rébellion sans logique, le désespoir sans fin ; et le sommeil de la raison engendre des monstres. Il nous revient de faire en sorte que la République ne soit pas analysée un jour, par quelque futur historien comme le passé d'une illusion.

Agir ensemble pour que le droit à la

sûreté soit une réalité incontestable, un bien commun : c'est contribuer à la refondation de la République. Et c'est dans cet esprit que je vous invite à débattre aujourd'hui des moyens d'y parvenir ensemble et, sans hésiter, chacun dans votre domaine, à sortir des routines et à innover.

D'UN ATELIER À L'AUTRE

ATELIER 1

QUI PARLE DE LA CITOYENNETÉ AUJOURD'HUI ?

Présidents

Jean-Marc Ayrault, député de Loire-Atlantique

Jean-Paul Delevoye, sénateur du Pas-de-Calais

Intervenants

Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale

Martine Aubry, ministre de l'Emploiet de la Solidarité

Jean Auroux, ancien ministre

Denis Salas, magistrat

Sébastien Roché, chercheur au CNRS

Claude Charbonnier, principal du collège Édouard-Vaillant
de Saint-Martin-d'Hères

Soheib Benschekh El-Hocine, imam de Marseille

Pascal Jardin, inspecteur d'académie

Laurence Douvin, membre du Conseil économique et social

Christian Bachman, sociologue

Sébastien Roché

Les incivilités touchent les jeunes. Elles exaspèrent la population, et la police est jugée sur leur développement et leur impunité. Elles sont une première forme d'absence de civisme.

Claude Charbonnier

L'essentiel de notre travail (au sein de l'établissement) a porté sur la relation des élèves avec la loi, laquelle a une image négative chez les jeunes : la loi, selon eux, aurait été créée par les adultes pour « ennuyer » les élèves. En conséquence, sa transgression est un sport national.

Soheib Benschekh El-Hocine

Plusieurs défis se posent à l'islam de France : la laïcité, la situation de religion minoritaire.

Il y a aussi en France une certaine islamophobie. Les jeunes issus de l'immigration ont une grande soif de connaissance religieuse. Or les imams ont le plus souvent été formés à l'étranger ; ils ne sont pas eux-mêmes intégrés.

La République doit opter pour un islam intégré et accepté dans le cadre de la laïcité. Or, l'école n'informe guère sur les religions.

Pascal Jardin

L'école est consubstantielle à la République en France. La connaissance libre ; l'accès au savoir est le premier acte de l'apprentissage de la citoyenneté.

Ce qui fait aussi le citoyen, c'est l'adhésion raisonnée à la République, d'où la nécessité de connaître les mécanismes de fonctionnement de l'État.

Le citoyen doit aussi apprendre à contrôler ceux qui dirigent l'État.

S'il y a aujourd'hui difficulté à diffuser l'éducation civique, c'est parce que le message de la nation n'est pas clair

Denis Salas

Contrat et souveraineté sont les deux éléments majeurs de la citoyenneté.

Les parents sont les premiers éducateurs de l'enfant.

Dans la sécurité, il y a dualité : protection de la société civile contre elle-même ; protection du citoyen contre les abus éventuels de l'État.

Claude Charbonnier

L'heure dévolue à l'éducation civique est souvent utilisée pour boucler les programmes d'histoire et de géographie.

D'autre part, il est difficile de parler de morale civique aux élèves, qui nous renvoient à certaines « affaires » actuelles.

Il faut créer une mémoire commune entre les musulmans français et leur patrie, la France.

Soheib Benschekh El-Hocine

La laïcité de l'école ne peut justifier qu'elle ne dise mot des religions.

Claude Charbonnier

Sur la demande de nos élèves, nous avons fait un cycle d'étude des religions. Elle a fait ressortir les similitudes plutôt que les différences.

Denis Salas

Il faut enseigner la morale, mais aussi le droit et ses principes fondamentaux, que les jeunes ignorent souvent au profit de leurs propres règles de conduite. Il est nécessaire d'enseigner ces références communes.

Pascal Jardin

Les journaux lycéens, les conseils de coopérative, les délégués de classe, etc., sont une forme d'apprentissage de la citoyenneté dans les établissements scolaires.

Sébastien Roché

L'insertion et le travail sont des conditions de la participation citoyenne.

Laurence Douvln

Tout le monde parle aujourd'hui de la citoyenneté, mais ne s'agit-il pas plus d'une incantation que de la réalité : ceci doit être estimé au regard des incivilités nombreuses actuelles, comme du phénomène de l'abstention aux élections.

La citoyenneté est un ensemble indisociable de droits et de devoirs. Mais la crise et la mondialisation fragilisent les droits économiques et sociaux. Les villes sont, elles, souvent caractérisées par la dilution des rapports sociaux. Un chômeur risque de devenir un exclu du logement, un pauvre, un individu isolé par rapport à la société. Il y a risque de « dualisation » de la société.

Un engagement civique au service des autres pourrait être ouvert aux jeunes dès le secondaire. Il serait nécessaire d'associer les parents au projet civique. Les élus et les institutions devraient collaborer avec l'école pour l'éducation civique. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes doivent recevoir une formation civique. Il faut favoriser les conseils de quartiers, ouverts aux jeunes et aux étrangers. Les associations doivent être aidées financièrement.

On devrait créer un observatoire de la citoyenneté pour recenser et évaluer toutes les initiatives prises concernant la citoyenneté.

Christian Bachman

Nous ne sommes plus en présence d'une minorité d'exclus, mais de millions de personnes en situation précaire, source de débrouille, de magouille, de délinquance.

Les classes moyennes ont tendance à diaboliser les étrangers, surtout les étrangers assistés.

Or, le refus de certains jeunes des banlieues de l'ordre économique injuste est en soi positif ; mais où est la ligne jaune entre une pratique maffieuse (caïdat, etc.) et une saine révolte ?

Véronique Fayet

Conseils de quartier, CCPD, CIPD, cellules de quartier du CCPD constituent des « coalitions locales » pour la sécurité urbaine, réunissant sous l'égide de l'élu local le commissaire de police, le fournisseur, etc. Là où il y a coproduction des règles de sécurité, celles-ci sont bien mieux observées par les différents acteurs. La sécurité urbaine inclut les notions de qualité de vie et de tranquillité publique. Le maire est la clé de voûte de la sécurité urbaine, elle-même cœur de la politique de la ville. Le triptyque prévention-solidarité-répression doit fonctionner d'un bloc.

Roland Castro

La question urbaine a son importance. À Vitrolles, le lieu central, symbolique de la cité, était un stadium cubique entouré de nouilles routières. L'architecture ne doit pas en remettre sur la pauvreté des gens, sur leur situation de chômage, etc. La fabrication urbaniste idéaliste – des immeubles type casiers – des années 60 a été un enfer pavé de bonnes intentions. Plus les endroits sont mal faits, plus le vote Front national est fort et plus l'abstention est forte.

Il ne sert à rien de réhabiliter si on ne remodèle pas. Le temps de la ville, du « re-tricotage », est plus long que celui d'un mandat municipal. Il est plus facile pour un maire de faire une médiathèque. La laideur est antidémocratique. La res-

tauration d'un projet républicain passe par celui du visage des quartiers.

René Vandierendonck

Il faut l'union de l'élu, du technicien et de l'habitant pour la réussite de la politique de la ville.

Je suis un adepte des procédures de

« grand projet urbain », qui ne sont pas de l'ordre du temps électoral.

Jean Auroux

L'affectation actuelle, qui est très ciblée, des crédits d'État pour l'habitat ne permet pas de redessiner les quartiers. C'est un réel problème.

ATELIER 2

QUELLE POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE PROXIMITÉ?

Présidents

Jacqueline Fraysse-Cazalis, député des Hauts-de-Seine

Paul Loridant, député de l'Essonne

Intervenants

Louis Besson, secrétaire d'État au Logement

Jacqueline Fraysse-Cazalis, député des Hauts-de-Seine,

Nicole Maestracci, conseiller à la cour d'appel de Paris

Gilles Sanson, IGA, ministère de l'Intérieur

Éric Chalumeau, IHESI

Pierre Berland, DDSP Gironde

Michel Marcus, magistrat

Jean-Paul Chaudron, président de la chambre de commerce
et d'industrie de l'Essonne

Luc Legras, directeur général de l'OPAC du Pas-de-Calais

Robert Folcher, commissaire divisionnaire, directeur départemental
de la sécurité publique du Gard

Jean-François Domergue, directeur général du Paris-Saint-Germain (PSG)

Jean-Paul Bailly, président directeur général de la RATP

Louis Di Guardia, procureur de la République de Marseille

Jean-François Copé, maire de Meaux

Joseph Trehel, secrétaire national des élus communistes et républicains

Ange Mancini, contrôleur général

Dominique Bussereau, député de Charente-Maritime

Jean-Yves Gérard, adjoint au maire de Rennes

Gilles Sanson

Il est nécessaire de revoir certains principes dans les politiques mises en place au cours de ces vingt dernières années.

Le refus d'un découplage entre les démarches de prévention, de répression et de solidarité.

La complexité de l'interpartenarzialità n'a pas été surmontée.

Les efforts d'adaptation de l'État se sont révélés insuffisants ; ils n'ont pas été calqués sur la carte de la délinquance. L'adéquation entre la géographie criminelle et la répartition des forces n'est pas bonne.

Pour la police, il convient de mieux quadriller l'espace et donc de redéployer les forces. Les adjoints de sécurité sont donc un atout majeur pour cet objectif.

Réaménagement fonctionnel de certains services, à l'image de la réorganisation de la préfecture de police.

Jacqueline Fraysse-Cazals

La réponse ne peut venir que de plusieurs acteurs. Nécessité d'une approche collective, pour optimiser les réponses et aboutir à un meilleur sentiment de sécurité.

Le bilan des dispositifs mis en place au cours de ces dernières années est plutôt négatif.

Le manque de moyens :

- L'effectif est insuffisant et pourtant, là où il existe, les conditions de sécurité sont nettement améliorées ;

- Les magistrats manquent, et notamment des juges pour enfants ;

- Manque de travailleurs sociaux.

Quels acteurs sont concernés par les questions de sécurité ?

Prendre toutes ses responsabilités, mais rien que ses responsabilités, pour obtenir cohérence et partenariat.

Quelle autorité transversale pour coordonner cette action ? Le maire ? Le conseil communal de prévention de la délinquance est une instance trop éloignée du terrain.

Le groupe de traitement de la délinquance est mieux adapté, car le travail est effectué à l'échelle de la cité, du bâtiment, voire de l'escalier.

L'équilibre prévention/répression :

- Il faut renforcer les moyens mis en œuvre pour préparer la sortie des jeunes de prison ;

- Renforcer le suivi après la sortie de prison.

Jean-François Copé

Impuissance et impunité, ces deux termes sont au cœur de nos préoccupations. Il doivent guider l'action publique au-delà des clivages politiques.

La société connaît une inversion des valeurs. Un dealer gagne mieux sa vie qu'un jeune qui travaille. Il faut traiter le problème de l'impunité. Il faut revoir la législation en matière de délinquance des mineurs. Des jeunes de 14 ans organisent le non-droit dans certains quartiers. Ce genre de colloque n'a aucun sens si nous ne sommes pas capables de nous dire les choses. La justice est aujourd'hui totalement impuissante. Le système est devenu pervers, avec un bouc émissaire : les pouvoirs publics. Nos concitoyens ne nous croient plus. Il y a trop de tabous pour passer à l'action.

Il faut remettre à l'ordre du jour la notion de responsabilité, notamment celle des parents.

Il faut assurer le retour des services publics dans les quartiers difficiles. Il faut donner à la police de véritables motivations, notamment financières. La nouvelle bonification indiciaire me semble tout à fait insuffisante.

Il faut réfléchir à un statut de la police municipale.

La logique de sécurité doit s'inscrire dans un projet de ville et dans un projet de vie. Il faudra casser quelques tours.

La reprise en main des mineurs délinquants nécessite un courage moral et politique. Aujourd'hui on ne sait pas traiter ce problème, car il ne relève pas toujours du domaine de l'infraction pénale, mais souvent du comportement (insultes, menaces, bandes qui génèrent le sentiment d'insécurité). C'est une mission de service public.

Joseph Tréhel

Il échoit aux élus de :

- Connaître le réel ;
- Dépasser la gestion d'insécurité au coup par coup ;
- Globaliser notre action, autant répressive que préventive ; prendre en compte le traitement des actes de délinquance, et notamment celle des mineurs ; intégrer la dimension de la sécurité dans l'ensemble de la politique de la jeunesse ;
- Mobiliser les acteurs, éducateurs, îlotiers, gardiens d'immeuble, assistantes sociales, et les faire dialoguer entre eux ; mettre en place des dispositifs de dialogue avec les parents, pour qu'ils puissent mieux assurer leur rôle ;
- Développer les rapports avec les institutions ;
- Savoir écouter, regarder et n'exclure aucune forme de démarche.

La preuve est faite aujourd'hui que les CCPD sont complètement inopérants. Le partenariat entre les collectivités et les institutions n'existe pas. Le niveau à privilégier est celui du quartier et de la commune. Le pilotage des instances entre les élus et les représentants semble le plus judicieux.

Les polices municipales ne doivent pas singer la police nationale. Il faut donner à la police municipale les moyens de son action, afin de lui permettre de jouer un rôle préventif et éducatif.

Nicole Maestraccl

Les CCPD se sont réunis sans cahier des charges, se reposant trop sur les initiatives locales. L'État n'a pas été suffisamment en mesure de soutenir ces dernières. Il faut avoir le courage politique de prendre des mesures qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire.

L'impunité : sur cette question, il faut faire attention à ce dont on parle. Problème de l'opacité quant à la connaissance des suites judiciaires. Il faut mener une politique volontariste. Nous devons communiquer au public la suite donnée aux plaintes déposées.

Éric Chalumeau

Les politiques de sécurité sont pilotées par des outils sophistiqués :

- les statistiques de la police doivent être complétées par des enquêtes de victimation. En France, 52 % des personnes victimes de faits relevant du droit pénal déclarent ne pas les avoir signalés à la police.

Il faut des modèles mixtes de prévention, sociale et situationnelle.

Les polices de proximité dans les pays occidentaux ne sont plus débonnaires. Elles ont muté. Aux États-Unis, tous les faits d'incivilité sont traités.

À Chicago, les réunions avec les îlotiers ont lieu au pied des immeubles. Depuis 1994, 80 000 personnes y ont participé, de toutes origines ethniques.

Tous les mineurs délinquants ont une carence affective. Le premier acte de prévention, c'est l'observation des jeunes dans les cours des écoles mater-

nelles (cf. Philippe Jamet, pédopsychiatre).

Michel Marcus

On n'a pas imaginé les possibilités d'innovation de la police et de la justice. Pourquoi ne pas imaginer des zones franches de justice et de police pour expérimenter de nouveaux modèles ? Arrêtons de parler des moyens. Les moyens existent : 20 milliards de francs investis en vingt ans dans le système de la justice et de la police. On peut se poser la question de la rentabilité de cet investissement. On sait que davantage de policiers ne résoudra rien. Dans le même temps, le marché de la sécurité privée a augmenté de 30 %. La sécurité doit rester sous l'autorité publique.

Il faut adopter le principe d'égalité des moyens entre prévention et répression. Les élus ont une part de responsabilité dans l'échec des CCPD, car dans certaines villes ils n'ont pas souhaité les animer.

Il faut coproduire la sécurité à l'échelon local. Ne sortons pas trop vite des lois sur les polices municipales, car l'irruption des adjoints de sécurité va faire basculer les organisations locales. Certains maires s'interrogent déjà sur l'utilité à venir de leur police municipale.

Nécessité de créer des métiers.

Pierre Berland

Un service de police de proximité a été mis en place à Bordeaux avec :

- observatoire de la délinquance ;
- décentralisation de la police dans une ville sur plusieurs niveaux, le quartier, la ville, etc. ;
- amélioration de l'accueil du public dans les commissariats.

Paul Loridant

La sûreté est le premier droit du

citoyen, celui qui garantit tous les autres. Les attentes sont fortes, d'autant que le sentiment d'insécurité et celui de l'inefficacité des pouvoirs publics progressent.

Il faut des moyens conséquents de répression et de prévention. Les citoyens se tournent de plus en plus vers leurs élus pour exprimer leur crainte et leur colère, en exigeant des réponses concrètes. Il faut relier ces sentiments à la dégradation sociale et économique. On peut s'interroger sur ce qui reste du contrat social.

Il faut réaliser l'inventaire des possibilités qui s'offrent aux services de police et aux élus locaux.

Jean-Paul Chaudron

Dans l'Essonne, nous avons lancé il y a cinq ans un audit sur la sécurité des commerçants débouchant sur la création d'une union des commerçants, interlocuteurs privilégiés des municipalités.

Besoins urgents dans certains quartiers pour lutter contre le vandalisme. Création avec le préfet d'une aide d'urgence pour les commerçants.

Les commerçants doivent se former et s'informer sur tout ce qu'il peuvent faire pour améliorer leur sécurité : édition d'un guide conseil depuis quelque temps.

Mise aux normes de sécurité de plusieurs magasins.

Il faudra régler le problème des nomades.

Il faut un partenariat exemplaire.

Luc Legras

12 % des titulaires de baux dans le Pas-de-Calais touchent le RMI. Un certain nombre de logements HLM sont vides pour des raisons de sécurité. Attente sécuritaire de plus en plus forte des locataires. Obligation d'agir si on ne s'occupe pas des problèmes, ils s'occupent de nous.

Certaines initiatives proposées par les habitants sont financées par l'OPAC. Il existe un chargé de mission sécurité au sein de l'OPAC, et un service de sécurité des biens.

Il faut entreprendre des démarches, établir des diagnostics pour connaître la situation. Il faut mesurer le niveau de présence de la drogue, le comportement général des jeunes, etc.

Il faut développer le partenariat pour faire fonctionner autrement les moyens existants. Redéfinir les missions de chaque partenaire pour que chacun fasse son métier et ne se substitue pas aux autres.

L'impunité des incivilités est un problème. Les maisons de justice sont efficaces.

Louis Di Guardia

Les banlieues de Marseille ne sont pas des communes périphériques mais des quartiers de la ville. Le CCPD de Marseille fonctionne parfaitement. Il se réunit régulièrement.

Le rôle des procureurs s'est transformé, puisque nous intervenons de plus en plus dans la prévention. Le binôme prévention/répression n'est pas exclusif l'un de l'autre. Il n'y plus aujourd'hui une politique pénale, mais des politiques pénales

Notre société veut tout pénaliser. Le droit pénal est « sanctionnateur » et non régulateur. Il ne faut pas y recourir à tort et à travers. L'éducatif est très important. La justice ne peut pas tout sanctionner. Les parquets classent sans suite parce que les taux d'élucidation sont ridiculement bas. L'incarcération n'est pas le mode de fonctionnement normal de la justice pénale. La troisième voie : la médiation, la réconciliation.

Robert Folcher

La délinquance se stabilise ou diminue, alors que le sentiment d'insécurité

augmente. La police nationale n'a pas toujours répondu aux attentes des citoyens. Les statistiques de la police ont parfois été utilisées pour légitimer les politiques de sécurité.

L'utilisation des TIG, notamment pour les dégradations faites dans des transports en commun, et que des mineurs ont dû nettoyer pendant trois semaines, a permis d'éviter qu'ils ne reviennent dans les cités avec une image de caïd, un effet négatif que provoque souvent la prison.

L'ilotage tôt le matin ne sert pas à grand-chose. C'est une stratégie importante pour les cités HLM, mais ce n'est pas la panacée. Lorsque le phénomène de violence urbaine est exacerbé ce n'est pas une réponse. On demande beaucoup à l'ilotier.

Il faut que les commissariats de quartier disposent d'un réel pouvoir de décision.

Jean-François Domergue

Le football professionnel se doit de tenir un rôle social et éducatif envers les jeunes. Il faut créer des associations de supporters. Il faut instaurer une politique de prévention, d'accueil et d'encadrement des supporters. Quand elle a été instaurée, cette politique a porté ses fruits. Il y faut une volonté du club et de la police de travailler ensemble pour que les rencontres sportives ne soient pas l'objet de débordements.

Jean-Paul Bailly

La RATP s'est dotée d'équipements qui permettent à nos agents et à la police d'intervenir plus rapidement et efficacement. Plusieurs de nos agents se rendent dans les écoles pour sensibiliser les jeunes à l'importance du respect des transports en commun.

Il faut placer l'ensemble des forces de sécurité qui interviennent dans les trans-

ports en commun sous une autorité unique pour toute l'Île-de-France.

La présence d'agents de médiation sociale est nécessaire.

Ange Mancini

La sécurité de proximité constitue un phénomène où tout le monde exagère un peu, car tout le monde espère en tirer un petit avantage.

La vraie difficulté est de globaliser le phénomène. On a besoin d'identifier les phénomènes, mais on n'a pas d'instrument de mesure qui permette de bien connaître les violences urbaines. Il faut mettre en place un outil de mesure des violences urbaines, notamment pour tout ce qui n'est pas pénal et qu'on appelle les incivilités. On a de très mauvais résultats sur tout ce qui est infra-pénal, car nous avons une réponse sécuritaire sur ces petits faits.

On a un besoin immense de communication interne vers les fonctionnaires.

Dominique Bussereau

Légiférer sur les polices municipales

n'est pas facile car cela porte malheur aux gouvernements. Il faut organiser la coopération entre la police nationale, les polices municipales et la gendarmerie, et légiférer rapidement.

La police municipale doit avoir une action de prévention.

Jean-Yves Gérard

Création à Rennes du service des correspondants de nuit. Chaque nuit, de 21 heures à 4 heures, ils assurent la prévention sociale à l'égard des biens. Leur domaine d'action : intervenir avant tout conflit.

Le correspondant de nuit est un « généraliste ». Il incarne l'idée d'une veille permanente, qui apporte des réponses nouvelles aux situations nouvelles. Réactivité, intrication des objectifs.

Le partenariat n'a de grandes vertus que s'il a un outil opératoire. Il faut du temps pour mettre en œuvre les initiatives et persuader les habitants de leur bien-fondé. Ces nouveaux services sont facteurs d'économies.

ATELIER 3

LA SÛRETÉ : UN DÉFI COMMUN POUR LA POLICE ET LA JUSTICE

Présidents

Michel Vauzelle, ancien ministre

Pierre-André Wiltzer, député de l'Essonne

Intervenants

Jean-Paul Simonnot, procureur de la République à Bobigny (93)

Michel Gaget, procureur de la République à Meaux

Mireille Ballestrazzi, directeur du SRPJ de Montpellier

Claude Hanoteau, premier président de la cour d'appel de Rennes

Alain Pecceu, colonel de gendarmerie

Éric Eckel, directeur départemental de la sécurité publique

de la Haute-Saône

Patrick Maisonneuve, avocat

Alain Etoré, maire des Mureaux

Pierre-Luc Séguillon, journaliste

Pierre Moreau, chef du parquet des mineurs à Bobigny

Christian Proust, président du conseil général du Territoire de Belfort

Jacques Massacre, maire de Verneuil-sur-Seine

Robert Adam, juge de l'application des peines à Amiens

Jean-Louis Dumas, directeur de la maison d'arrêt de Loos

Michel Vauzelle

La sécurité est une des grandes valeurs de la République. Les difficultés sociales engendrent un déficit de la famille qui se tourne vers les enseignants, qui eux-mêmes sont dépassés. La police et la justice prennent le relais, mais devant l'importance de la tâche, il faut s'interroger sur l'adaptation des services publics à la nouvelle délinquance.

Michel Gaget

(Au sujet de la création d'une association d'aide aux victimes) L'association a trois salariés et 17 bénévoles. Intervention dans la médiation pénale et dans l'aide aux victimes. Donne ainsi une réponse aux victimes par une justice de proximité. La justice ne peut plus gérer seule tous les problèmes. Il faut que tous les autres partenaires sociaux interviennent.

Alain Pecceu

Nous avons fait l'expérience de la création d'une brigade de prévention de la délinquance juvénile, composée de six militaires en uniforme, dont une femme et un spécialiste de la drogue. Cette brigade s'est révélée très efficace ; elle agit en partenariat, mais ses membres ne sont pas éducateurs de rue ou assistantes sociales. Ils restent soldats de la loi.

Éric Eckel

Propose la création d'une « chambre d'orientation judiciaire », avec présence des magistrats du siège et du parquet, pour accélérer encore la réponse de la justice.

Patrick Malsonneuve

Il est important de ne pas mélanger les fonctions des uns et des autres. Chaque métier doit être bien lisible. Refus du « tout répressif » pour les

mineurs, et crainte quant à l'ouverture de maisons de correction pour les mineurs. Par contre, très favorable à la création de brigades de police spécifiques qui agissent en partenariat.

Dans la salle

Pour familiariser la police, trop souvent perçue comme l'ennemi par le public, ne pourrait-on pas organiser des stages de quelques jours pour les élèves des écoles ?

Réponse de M. Eckel : Des visites sont déjà organisées, mais il serait surtout souhaitable que ces visites soient plus importantes pour les professionnels de l'urgence (Samu, pompiers), qui parfois ignorent les contraintes des services de police.

Réponse de M. Simonnot : Au tribunal de Créteil, des visites sont organisées pour les jeunes. Il est très important de faire connaître la justice. Ces visites sont importantes pour les futurs citoyens.

M. Charvet, magistrat à la cour d'appel de Paris : L'ordonnance de 1945 n'est peut-être pas obsolète, il faudrait peut-être lui donner plus de moyens d'efficacité, en personnels surtout. Importance de la professionnalisation des groupes qui interviennent auprès des mineurs.

Un maire : On ressent à la base une absence de moyens donnés aux services publics pour trois sortes de problèmes : la drogue, les gens du voyage et le recel.

Claude Hanoteau

Le premier président de la cour d'appel de Rennes résume les travaux du matin : Les citoyens sont soucieux de voir les services publics prendre en compte leurs desiderata en matière de sécurité. L'ordonnance de 1945 doit rester d'actualité, car elle comporte beaucoup de richesses, mais peu de juridictions pos-

sèdent effectivement les moyens pour l'appliquer complètement. Doit-on jeter un outil qui a fait ses preuves ?

La rapidité et la lisibilité de l'action de la justice sont importantes, mais elles ne sont pas ses seules finalités.

Alain Etoré

Présence de nombreux jeunes et d'une population d'origine étrangère (30 %) aux Mureaux (Yvelines). La délinquance se développait ces dernières années, surtout chez des jeunes de moins en moins âgés. Mais en 1996, nous avons enregistré une baisse de 16 % grâce à une action volontariste : refus du « C'est à l'État d'agir et à la Justice de sévir » ; pas de politique sécuritaire mais pas d'angélisme non plus ; mise en place d'un schéma directeur de prévention et de sécurité avec les autres partenaires (exemple : ilotage des policiers municipaux en liaison avec la police nationale ; étude d'un système de vidéo-surveillance). Les relations banlieue-médias s'imposent quand on voit que la presse peut démolir en quelques articles ou reportages sensationnels tout le travail effectué par le maire et son équipe.

Pierre-Luc Séguillon

Le journaliste, sans être un spécialiste du droit, peut déceler un certain nombre de dysfonctionnements. Il est capital pour le corps social de se référer à des règles du jeu, qui sont trop souvent transgressées par les modèles sociaux, comme les vedettes de la politique ou du sport (dopage).

Il est normal que le journaliste informe le plus objectivement possible, qu'il montre que toutes les banlieues ne sont pas des foyers de délinquance. Qu'il montre, en pédagogue, le travail des tribunaux (la presse ne relate que 1 % des

affaires judiciaires). Il doit savoir expliquer au public la complexité du problème de l'insécurité et que les réponses sont multiples. Le journaliste a sa part de responsabilités dans l'émergence du sentiment d'insécurité.

Intervention du lieutenant-colonel Dominique Laprand, commandant le groupement de gendarmerie départementale de l'Eure, sur l'exercice de la police judiciaire en sécurité publique. L'importance du traitement en temps réel est un enjeu très efficace. Les relations entre magistrats, gendarmes et policiers dépendent de la qualité des hommes. D'où l'importance de rencontres entre les partenaires pour une meilleure compréhension et une efficacité accrue.

Pierre Moreau

Depuis 1992, une action volontaire du parquet de Bobigny a été mise en place.

L'ordonnance de 1945 doit être conservée, mais celle-ci a du mal à affronter la massification de la délinquance actuelle des mineurs. D'où un traitement spécifique des mineurs récidivistes. Pas de classement sans suite systématique mais, à chaque fois, une évaluation globale du mineur, après consultation de la victime et de la famille du délinquant, responsabilisée en présence de l'intéressé. Cette évaluation entraîne un débat sur l'opportunité de la poursuite et les mesures éducatives qu'il convient de prendre. Depuis 1992, plus de 10 000 mineurs ont bénéficié de cette procédure, et les résultats sont satisfaisants.

Marie-Pierre Liège

Magistrat, conseiller du président de l'Institut du monde arabe, souhaite que le maire reste le pivot central du projet local urbain, pour fédérer l'ensemble des

partenaires qui concourent dans la ville au travail sur la sécurité, et la pierre angulaire de la cohésion sociale au niveau local. Pourquoi ne pas bénéficier des expériences qui fonctionnent bien ? Pourquoi toujours les remettre en cause en fonction des hommes qui passent devant les tribunaux ? Il faudrait inscrire ces pratiques dans des procédures administratives normales, en dehors des sensibilités des uns ou des autres.

Christian Proust

Le président du conseil général du Territoire de Belfort insiste sur l'importance de la reconquête du terrain. Les services publics doivent faire revivre leurs services dans les banlieues qui ont été abandonnées à leur sort.

La transparence de l'action publique est décisive. La politique de sécurité doit être comprise des citoyens ; il y a un effort pédagogique à faire. La transparence doit exister aussi entre les organismes publics, pour donner du sens à leur action et ainsi lui donner de l'efficacité.

Il est souhaitable d'encourager la mixité entre les professionnels et les bénévoles, qui sont bien souvent très proches du terrain. Cette mixité est précieuse pour les politiques publiques.

Jacques Massacre

Nous devons aujourd'hui faire face à trois crises :

1. Une crise d'autorité

Elle est bafouée, et il convient que l'ensemble des partenaires sociaux contribue à sa restauration.

2. Une crise d'impunité

Il faut rendre responsable le mineur délinquant, et ne pas laisser croire qu'on peut tout faire.

3. Une crise de l'équité

Chacun doit s'y retrouver et avoir le

sentiment que la justice a été équitable.

Pourquoi ne pas utiliser les casernes qui seront bientôt vides pour y aménager des lieux de réinsertion où les jeunes pourront renouer avec les règles de la civilité : apprendre à vivre en société, respecter l'autre, être tolérant.

Robert Adam

1. La sanction pénale est nécessaire pour la cohésion du pacte social. Importance de la réinsertion à travers la sanction pénale. On ne peut faire l'impasse sur la sanction, d'autant qu'il s'agit presque toujours de récidivistes. Utiliser la sanction pour entamer une reconquête d'une image positive de soi. Ce travail commence bien souvent en prison.

2. Après la sanction pénale, les mesures d'aménagement de peine sont précieuses pour contribuer à un vrai travail social. Ici, on peut beaucoup inventer, entre la prison et ce que l'on fait en ce moment en milieu ouvert. Tous les moyens de la cité doivent ici être mis à contribution. La cité rentre dans la prison.

Souhait d'un doublement du budget de la justice (1,5 % du budget de la nation). C'est un problème politique, de choix, de priorité.

Jean-Louis Daumas

Regrette que l'on n'ait pas encore évoqué l'importance des soins médicaux psychologiques pour les gens en détresse ; 55 % des détenus de la prison de Loos sont des consommateurs d'héroïne, et il n'y a en France, pour 175 000 consommateurs, que 1 200 places de postcure. Faire un rappel à la loi, c'est très bien, mais auparavant il faudrait développer des soins médico-psychologiques pour les plus défavorisés, sinon on construit sur du sable.

La prison doit-elle être toujours consi-

dérée comme un endroit criminogène ? La prison ne pourrait-elle pas devenir un endroit où l'on peut se former et progresser dans son évolution personnelle ? C'est une question de regard sur la prison. On doit abandonner le regard négatif, même si tout n'est pas parfait. D'autant que, pour le personnel pénitentiaire, cela n'est pas très valorisant. Il faut regarder la prison aussi comme un

lieu où doivent s'exprimer les droits de l'homme. L'administration pénitentiaire se livre heureusement à un travail en profondeur en ce sens.

Robert Adam

On pourrait imaginer des prisons plus ouvertes sur la cité, encore faudrait-il donner des moyens à l'administration pénitentiaire.

LES INTERVENTIONS DES MINISTRES

CLAUDE ALLÈGRE, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Villepinte, vendredi 24 octobre 1997

Avant d'entrer plus avant dans le thème de l'atelier que j'ai le plaisir et l'honneur de conclure – « Qui parle de la citoyenneté aujourd'hui ? », j'aimerais d'abord saluer l'événement politique et intellectuel, que représente ce colloque, organisé par mon ami Jean-Pierre Chevènement. C'est un événement, pour l'action gouvernementale également, que la participation de ministres nombreux à une réflexion commune autour de questions aussi importantes que celles du droit à la sûreté, de la citoyenneté moderne, des villes et de l'urbanité, toutes questions que le Premier ministre a inscrites au cœur de son action.

« Qui parle de la citoyenneté aujourd'hui ? »

Cette question appelle, me semble-t-il, une réponse contradictoire ou, du moins, mitigée. J'ai, en effet, le sentiment que beaucoup en parlent et, en même temps, que cette unanimité pourrait finir par obscurcir ce qu'est la citoyenneté elle-même. Dit autrement, tout le monde en parle et plus personne n'en parle vraiment, oui, c'est vrai, la demande de citoyenneté est forte, elle émane de partout : de l'école, des parents, des élus, des acteurs sociaux, des politiques, des intellectuels, de

l'État mais cette demande est formulée de façon si diverse, si confuse parfois, que je crois nécessaire de s'arrêter d'abord sur l'idée de citoyenneté. Je ne souhaite pas entrer ici dans une dispute théorique. Je parle en tant que ministre de l'Éducation nationale, et je suis avant tout soucieux de clarification. On ne peut solliciter l'école dans la confusion, laissant ainsi à chaque enseignant le soin de décider ce qu'est la citoyenneté quasiment en même temps qu'il l'enseignerait. Si l'éducation est nationale, c'est parce qu'il est des principes, des valeurs, qui doivent être enseignés partout.

Contribuant au désarroi des enseignants, il y a d'abord l'utilisation qui est faite, ou pourrait être faite, de cette idée de citoyenneté. L'apprentissage de la citoyenneté n'est pas une réponse d'urgence aux phénomènes de violence que génère la crise urbaine que nous traversons, comme d'autres pays. Son apprentissage ne peut, sauf à entrer en contradiction avec lui-même, être assimilé à une entreprise de normalisation des esprits ou à une mission de pacification de publics estimés dangereux. Je vous le dis franchement. Je suis parfois inquiet de voir tout le monde « réclamer » toujours plus de citoyenneté, tout le monde sauf... les jeunes eux-mêmes. Nous avons une

responsabilité vis-à-vis des enfants et des jeunes de notre pays. Nous devons leur donner la citoyenneté, la leur apprendre, parce qu'ils y ont tous droit et non parce qu'ils manquent de discipline ou qu'ils se comportent mal. La citoyenneté n'est ni un remède, ni une potion amère, c'est – je le répète – un droit pour tous.

Ces appels à plus de citoyenneté se nourrissent, en fait, parfois de façon maladroite, parfois de façon plus consciente, d'une confusion entre le civisme et la civilité. La civilité concerne les comportements sociaux. Le civisme est un projet politique lié à la démocratie.

Il nous faut répondre aux deux mais sans les confondre. L'apprentissage des comportements est une responsabilité des adultes, des parents mais aussi de l'école qui exerce là une mission éducative fondamentale mais partagée. L'apprentissage de la citoyenneté est d'un autre ordre : il constitue un droit. Si nous donnons le sentiment de vouloir imposer la citoyenneté à des jeunes qui s'en désintéresseraient, alors, tout simplement, nous régresserons sur le plan de la citoyenneté. Collectivement, j'aimerais aussi vous parler en tant qu'homme de science. Même si je suis inquiet parfois, comme d'autres, de l'avenir, rien ne m'est plus étranger que la complaisance dans un discours de régression ou de décadence. Et cela parce que j'ai, très sincèrement et depuis fort longtemps, l'habitude de travailler sur des longues durées et de n'être orienté, au plus profond de moi-même, que par l'envie d'aller toujours plus avant dans la modernité, le désir d'inventer et de créer. Certes, il y a crise de la citoyenneté aujourd'hui. Mais cette crise, je ne la perçois pas nécessairement comme un déclin irrémédiable.

C'est, à mes yeux, une crise de mutation, très comparable à celle que traverse la politique. Ce n'est pas non plus un désintérêt. Et surtout, jamais je ne dirai ni même laisserai entendre que les jeunes – et surtout ceux de nos banlieues – en sont les responsables. Cette attitude ouverte et généreuse vis-à-vis de la jeunesse doit être la nôtre à tous. Et surtout celle de l'école et des enseignants. Sans culpabilisation, sans reproche, sans confusion des notions ni des rôles, nous devons inventer, pour eux tous, une citoyenneté moderne.

Qu'est-ce qu'une citoyenneté moderne ?

Une citoyenneté renouvelée dans ses formes et ses modalités mais surtout clairement définie. Pour la définir, je renverrai à deux idées. La première, c'est la raison. Ni plus, ni moins. La citoyenneté s'adresse en l'homme à l'intelligence, à l'exercice du jugement, à la capacité de questionner, à l'esprit critique. La citoyenneté est une incessante entreprise de libération. Le modèle grec est, pour toujours, la référence idéale de cette citoyenneté pleine et entière car fondée sur la raison. La seconde, c'est l'universalité. La sublime citoyenneté grecque s'appuyait, je n'y insiste pas, sur une ségrégation sociale, tout comme la république romaine. Il suffit de lire les livres éclairants de Pierre Grimal pour comprendre pourquoi l'Empire s'est imposé face à la République : la République n'avait pas compris qu'elle devait être celle de tous et non pas seulement celle des patriciens. Mais notre république est fondée sur une autre citoyenneté, son horizon est l'universalité. C'est une citoyenneté pour tous.

C'est le sens que l'on peut donner à la grande rupture de Jules Ferry et à ce lien que la troisième république a établi entre l'école et la citoyenneté. Si l'école de Jules Ferry est gratuite, c'est parce qu'elle est l'école de tous. La citoyenneté s'adresse à tous, de plein droit. Tout le reste en découle.

Mais précisément je crois que ce qui a fait la force de cet apprentissage – cette place centrale accordée à l'école – est ce qui a, peu à peu, fragilisé l'enseignement de la citoyenneté. Progressivement, l'on a oublié, sans que les enseignants n'en soient bien sûr responsables, que le projet scolaire était nécessairement un projet civique. Pour plusieurs raisons.

Parce que l'école est devenue un lieu de transmission de savoirs de plus en plus technicisés, que l'instruction, les disciplines y ont occupé énormément – trop – de place. Parce que le lien fondamental entre instruction et éducation s'est distendu. Parce que surtout le projet civique n'a plus été expliqué et porté par un discours cohérent, par une vision collective.

Réfléchissez à ces trois constats auxquels je suis parvenu depuis que j'ai entrepris de réfléchir à la citoyenneté.

Une quasi-matière, un savoir spécialisé sans spécialiste, voilà ce qu'est aujourd'hui l'apprentissage de la citoyenneté à l'école. Que dire de ces cours où des adultes, informés mais pas véritablement formés, enseignent les subtilités – et les rigidités – du fonctionnement des institutions à des enfants non préparés à cela par le reste de leur scolarité ?

Cet apprentissage a pour ainsi dire perdu de vue l'idée qu'il devait être universel. L'éducation civique a connu une histoire étrange : introduite puis

retirée, accordée à certains élèves, à certains âges mais pas à d'autres. Le dernier retrait, subtil, est le fait du précédent ministre de l'Éducation nationale, qui ne l'a pas considérée comme une priorité dans la formation continue des enseignants, tout en la maintenant comme enseignement. Comme s'il fallait choisir entre la lecture et l'éducation civique ?

Enfin. Sommet d'incohérence. L'éducation civique s'arrête aux portes du lycée. Dans notre pays, le lycée reste muet sur les valeurs de la République alors qu'il forme des jeunes en âge de voter ! J'aimerais, à ce propos, rendre hommage aux enseignants. Malgré ces chaos, ce que j'ai, en effet, constaté, c'est le foisonnement et la grande intelligence des initiatives, prises un peu partout, pour pallier dirait-on, la discontinuité et les carences manifestes des instructions ministérielles. Si l'apprentissage de la citoyenneté et de ses valeurs n'est pas mort à l'école, c'est – il faut le dire haut et fort – la plupart du temps, grâce aux enseignants. Aux meilleurs d'entre eux.

J'ai donc l'intention de rétablir la citoyenneté à l'école dans sa clarté et sa cohérence. Mon objectif est en fait double :

Je veux réintroduire un enseignement de la citoyenneté qui permette à tous les jeunes de ce pays qui, comme l'a souhaité le Premier ministre, seront inscrits automatiquement sur les listes électorales, dès leur majorité, d'exercer pleinement leurs droits et leurs devoirs de citoyens.

Je souhaite redonner à l'ensemble du projet scolaire son sens civique.

J'ai déjà annoncé que tous les jeunes de Première bénéficieront, dès la rentrée 1998, d'un module obligatoire

d'éducation à la citoyenneté. Tous les jeunes, cela veut dire : quel que soit le type d'établissement où ils effectuent leur scolarité (général et technologique ou professionnel). Cela veut dire aussi : quelle que soit la scolarité dont ils auront bénéficié précédemment.

En effet, cet enseignement, sans être un enseignement de philosophie, sera confié aux enseignants de philosophie. Au cœur de cet enseignement, il y a ma volonté de pallier une carence dont on n'a pas assez perçu l'importance au sein de notre démocratie : celle concernant l'enseignement du droit. Ce module, qui s'appuiera sur notre histoire, celle de nos droits, faite de conflits et de conquêtes, qui sera nourri des textes souvent splendides, connus ou moins connus, qui sont les grands jalons de cette histoire, permettra d'aborder, enfin, au lycée et avec tous les nouveaux ou futurs nouveaux citoyens, des questions aussi fondamentales et, j'y insiste, aussi actuelles, que celles :

- de la distinction entre le fait et le droit,
- du sens de l'élection,
- de l'articulation entre l'identité citoyenne et l'appartenance communautaire,
- de la différence entre la citoyenneté française et la citoyenneté européenne, par exemple,
- du lien entre la citoyenneté et l'exercice du jugement politique.

Cet enseignement, dont j'attends aussi qu'il donne aux élèves un statut plus affirmé au sein des établissements et qui fera évoluer, j'en suis sûr, la démocratie dans la vie scolaire. Car on ne peut se contenter d'apprendre la démocratie à l'école, encore faut-il la pratiquer. Je constate d'ailleurs, avec

regret, que les comités citoyens qu'avait créés Jean-Pierre Chevènement se sont peu à peu dissous pendant la période qui a suivi sa présence au ministère de l'Éducation nationale. Cet enseignement ne prendra son sens et ne sera effectif que s'il est porté par une réaffirmation de la nature civique du projet scolaire. Et cela à tous les niveaux. C'est mon second objectif.

C'est cette dimension civique qui explique que le système éducatif ait à se préoccuper de la transmission de certains principes : le respect des droits et des lois, le respect de l'autre, la tolérance, l'égalité, la liberté et cette notion si essentielle et pourtant si menacée aujourd'hui qu'est la fraternité. Tous les contenus d'enseignement, toutes les matières, tous les enseignants doivent y participer. Je donnerais des instructions pour que, dès la Seconde, pour tous les élèves, cela soit clairement indiqué aux enseignants. Cela concerne bien sûr le français, l'histoire, la géographie. Mais dans mon esprit cela concerne surtout le sport. Je veux aussi rénover l'enseignement de l'histoire. Je souhaite que cet enseignement mette en évidence l'importance des longues durées. Prenons comme exemple les valeurs de la République, qui ont été conquises, puis perdues, puis retrouvées, reperdues et qui, au cours de ces péripéties, se sont transformées et enrichies, tout en conservant, si je puis dire, la même ligne de pente. Montrer à tous les jeunes que ces valeurs, qui nous paraissent aujourd'hui naturelles, que nous vivons sur le mode de l'évidence, ont été en fait conquises durement au cours des siècles, parfois au prix du sang de nos ancêtres, voilà ce que devrait permettre un enseignement

des longues durées. Expliquer cette évolution devrait donner des clefs de lecture du monde contemporain et – pourquoi pas – du débat politique. Comment admettre, quand on a cette histoire bien en tête, que certains, qui se disent républicains haut et fort, entretiennent une telle confusion entre l'empire et la république. Non, Napoléon III n'était pas un républicain. Demandez à tous ceux qu'il a exilés en Guyane ou en Algérie ce qu'ils en pensaient ! Pour en terminer avec cette évolution de l'enseignement de l'histoire, je crois également qu'il devrait donner plus de place aux thèmes transversaux et diachroniques et ne pas être fait uniquement d'une histoire événementielle. Ce sont les classes de fin de cycle, comme la Troisième du collège et la Terminale des lycées qui devraient être l'occasion de ces vastes aperçus diachroniques et transversaux.

Je reviens à mon sujet : l'enseignement de la citoyenneté. Il doit, bien sûr, s'appuyer, dès la maternelle, sur un apprentissage des comportements qui n'est pas le civisme mais qui est l'apprentissage primordial des règles qui fondent la vie sociale, qui permettent le rapport à l'autre et au groupe, la construction de soi. Cet apprentissage-là est l'affaire de tous. De tous les enseignants et, avec eux, des familles que je veux réconcilier avec l'école, des élus, des associations. Le fait que la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans n'a pas été intégré dans les programmes d'enseignement. Notre enseignement doit être infiniment plus progressif qu'il ne l'est aujourd'hui. Il faut cesser d'enseigner, pour le seul plaisir de quelques spécialistes de la pédagogie, à des élèves trop jeunes de notions si abstraites qu'elles permet-

traient sans coup férir d'entrer à Sciences Po. Commençons donc par des notions de base et construisons par étape un enseignement qui permette à tous de discerner le bien du mal, de faire un usage autonome de sa raison dans le champ, si complexe, de la morale. Mesdames et Messieurs, je n'ai pas peur de parler de morale. Le mot a quasiment disparu de notre vocabulaire, comme s'il faisait peur, notamment aux gens de gauche. La morale civique commence par la morale tout court. Discerner entre les valeurs, savoir utiliser son jugement moral, respecter autrui comme un être autonome, – ce qui est le début de toute morale – tout cela peut et doit s'enseigner. On a technicisé l'apprentissage de la citoyenneté. Je le veux plus citoyen. Comme tout passe par la formation, les IUFM devront intégrer ce changement et un enseignement de ce type y sera rendu obligatoire pour tous les futurs enseignants et pourra figurer parmi les sujets proposés aux concours. Nous sommes loin, comme vous le voyez, des sentences de morale un peu frustrées de nos anciennes écoles communales et de la rigidité des manuels de morale de nos pères. Je ne prône pas le retour en arrière. La III^e République n'est pas l'âge d'or de notre école et Jules Ferry n'en est pas l'homme providentiel. Je vise la liberté de jugement et non l'endoctrinement. Je dis simplement que cette liberté se construit. Si nous voulons être en état de le faire, commençons par lever un certain nombre de tabous.

Et puis, enfin, je voudrais permettre à tous les enfants de ce pays d'accéder de plain-pied à la maîtrise de techniques en constant renouvellement, des avancées du savoir qui modèlent

notre société et dessinent notre avenir. Ce n'est pas qu'au nom de l'Éducation nationale, c'est aussi au nom de la recherche et de la technologie que je vous parle aujourd'hui de la citoyenneté. Je veux changer en profondeur l'enseignement des sciences dans ce pays. D'un enseignement sélectif – ce qu'il est aujourd'hui – je voudrais en faire un élément de la culture universelle et d'abord de celle des enfants de ce pays. Accéder aux nouveaux savoirs, aux nouvelles techniques du savoir, aux nouvelles perspectives du savoir, aux sciences à venir, aux nouvelles manières de penser, c'est comprendre un monde qui avance plus vite qu'aucun des mondes qui l'ont précédé. Et le comprendre, c'est ne pas le subir. C'est aussi cela lutter pour la citoyenneté. J'ai la conviction que, sans ambition de contenu, sans ambition intellectuelle, sans ambition de méthode, nous ne parviendrons pas à faire de l'éducation à la citoyenneté un enseignement respecté et reconnu au sein de notre système éducatif. Ce qu'il doit être.

D'ailleurs, cet enseignement destiné à préparer les jeunes à leur future citoyenneté, mon vœu le plus cher serait aussi de pouvoir le partager avec d'autres, avec les adultes qu'aucune de ces questions ne laisse indifférents. Pourquoi ne pas donner aussi une "deuxième chance", dans la réflexion ou l'approfondissement des fondements de la citoyenneté, à tous ceux qui en ont le désir, en particulier les parents.

Et bien sûr, il faudra aider les enseignants dans cet apprentissage difficile. Leur formation continue en tiendra compte. Nous développerons des débats autour de la citoyenneté dans les stages de formation, de telle sorte qu'il soit

bien clair qu'il ne s'agit pas d'une matière annexe mais bien d'une question centrale.

Qui parle de la citoyenneté ? Je crois qu'il valait la peine de se poser cette question pour le système éducatif. Tout le monde doit contribuer à la citoyenneté et à son apprentissage, tout le monde en est en quelque sorte responsable. Tout adulte, surtout quand il représente une institution, a un devoir d'exemplarité et de responsabilité. Tout le monde est convié à la mission d'éducation, enseignants ou non enseignants, dont je n'oublie pas le rôle, acteurs et partenaires du système éducatif. Cependant, tout le monde ne parle pas, sans formation, sans contenu, sans approfondissement, sans cadre, d'éducation civique. Voilà ce que je voulais vous dire.

La citoyenneté est en crise, dit-on. Cette crise nourrit une tendance bien française au catastrophisme de salon. On peut en sourire. Mais elle nourrit aussi l'extrémisme politique, la confusion des valeurs, le dépérissement de la chose publique. Sous l'impulsion du Premier ministre, le Gouvernement a inscrit au cœur de son action, cette idée forte d'essayer, tous ensemble, de faire vivre pleinement les valeurs de la Cité, de redonner sa force à la morale publique. Et nous avons déjà, me semble-t-il, réussi collectivement à infléchir un profond désarroi. Je ne doute pas dans les capacités de l'Éducation nationale d'assumer, dans cette action collective, les responsabilités particulières que lui a conférées la nation tout entière : celles d'expliquer, à tous les jeunes de notre pays, la République. Pourquoi n'expliquerait-on pas ce que signifient les trois mots qui sont sur les frontons de nos écoles :

LES INTERVENTIONS DES MINISTRES :

liberté, égalité, fraternité Égalité – que l'on ne doit pas confondre avec égalitarisme – veut dire diversité. Liberté, oui, liberté d'apprendre, liberté de garder l'espoir tout au long de sa vie, de se reconverter professionnellement. Fraternité, enfin. Il n'est peut-être pas, dans notre histoire, de mot plus important aujourd'hui. Ce colloque est consacré à l'insécurité des villes et de leurs banlieues. Moi, je crois que dans cette violence se trouve contenue une révolte contre l'injustice, contre les inégalités trop fortes de notre temps. C'est pourquoi j'y vois une source d'énergie

qui, si nous savons l'inverser, sera l'espoir de demain. Je suis sûr que beaucoup de nos entrepreneurs, beaucoup de nos savants, beaucoup de nos élites, en un mot, se trouvent aujourd'hui dans ces banlieues désespérées. À nous de savoir leur donner l'espoir et la confiance, c'est-à-dire la République. L'Éducation nationale doit réinventer cette mission fondamentale, car elle saura le faire, car elle le fera, sans autoritarisme, sans stigmatisation, sans gesticulation poujadiste, sans raideur, avec un souci d'égalité et de justice, pour tous les enfants et les jeunes de ce pays.

MARTINE AUBRY,
ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Villepinte, le vendredi 24 octobre 1997

Je tiens d'abord à remercier Jean-Pierre Chevènement pour l'organisation de ce colloque. Le remercieur en tant qu'élue confrontée à ces problèmes indissociables de sécurité et de citoyenneté mais aussi en tant que simple citoyenne qui souhaite que nos villes deviennent plus sûres pour que chacun s'y sente mieux et accède à une pleine citoyenneté. Le thème de ce colloque montre bien que l'aspiration de nos concitoyens à vivre en sécurité est essentielle et légitime. Nous le savons tous, État, collectivités locales, associations, l'exercice d'une pleine citoyenneté est inséparable du droit à la sécurité.

Permettre à chacun d'accéder à une vraie citoyenneté, c'est d'abord faire revivre, redonner corps à un lien social qui se fragilise et se délite, pas seulement dans les quartiers dits en difficulté, mais dans l'ensemble de notre société. Notre société est confrontée à une crise sociale multiforme : chômage, précarité, exclusion et fortes inégalités qui entraînent peurs et repli sur soi. À l'heure où l'on « surfe » sur Internet pour savoir en temps réel ce qui se passe à l'autre bout du monde, chacun d'entre nous est dans le même temps capable de détourner les yeux devant le SDF qui vit au pied de son immeuble ou de se désintéresser de la

personne âgée, pourtant notre voisine de palier.

Dans les quartiers en difficulté, cette rupture du lien social prend d'autres formes : incivilités, petits délits qui perturbent la vie quotidienne, dégradations, violence verbale et physique, délinquance. Face à ces situations d'insécurité sociale et physique, nos concitoyens se repient sur eux-mêmes, parfois se défendent eux-mêmes, et se montrent désabusés et défiant à l'égard de l'action de l'État. C'est alors l'idée républicaine et démocratique qui recule. Lutter contre le sentiment dominant que l'État est impuissant, restaurer une intervention efficace et adaptée me paraît une priorité.

Il s'agit d'intervenir, non pas pour assister, puisque l'assistance cantonne ces habitants dans un rôle de citoyens de seconde zone, mais bien au contraire pour redonner à chacun le sens des responsabilités, les moyens de se mobiliser et de prendre son destin en main. C'est cela le véritable projet républicain.

Cet appel à la responsabilité ne peut fonctionner que si l'on met en place des politiques offrant à tous l'accès effectif aux droits sociaux fondamentaux, sans lesquels on ne peut mener une existence digne et libre. C'est à cette seule condition que nous pour-

rons développer la citoyenneté et faciliter le vivre ensemble.

Les responsables politiques ont un rôle primordial à jouer, celui de redonner un sens et une perspective à cette société. En effet, comment des jeunes en difficulté qui n'ont que le chômage pour horizon, des adultes menacés par une précarisation économique croissante, peuvent-ils être citoyens, se sentir appartenir à une collectivité en mouvement ?

Nous savons tous que l'État, les collectivités locales ne peuvent pas tout faire seuls et qu'une mobilisation, une participation effective des habitants est nécessaire pour faire bouger cette société. Cela suppose d'abord, et ceci est la responsabilité de l'État et des élus à tous les niveaux, de rapprocher le pouvoir du citoyen. Les Français ont aujourd'hui besoin de proximité. De plus en plus d'habitants de nos villes ont du mal à comprendre la répartition des compétences, ne savent plus qui fait quoi, ne savent plus à qui s'adresser pour les problèmes de vie quotidienne : éducation, formation, santé, voirie... Comment faire tout simplement pour avoir droit à ce que la loi a reconnu à chaque citoyen ?

Je voudrais dire ici, devant le ministre de l'Intérieur, car je sais combien il est sensible à cette question, qu'il faut impérativement que notre fonction publique, qu'elle soit nationale ou locale, parvienne à traiter chacun de manière égale sur notre territoire. Qu'il soit riche ou pauvre, qu'il sache bien s'exprimer ou non, qu'il soit accompagné ou pas...

Sans cette égalité de traitement, la citoyenneté n'a pas de sens. Dans ma circonscription du Nord, dans les quartiers dits « difficiles », je vois bien par

exemple les difficultés que rencontrent les femmes à aller expliquer, bureaux après bureaux, leurs problèmes conjugaux, de garde d'enfants, les problèmes que leur posent la violence ou la toxicomanie... Trop souvent, ces démarches sont humiliantes. Devoir ainsi « se mettre à nu », étaler sa vie privée, souvent douloureuse, pour des aides auxquelles on a véritablement droit n'est pas digne de notre République. Faire en sorte que chacun ait accès à ces droits, traiter les personnes les plus en difficulté avec dignité, faire que les services publics aillent à leur rencontre, faciliter l'accueil des plus démunis, telle doit être notre ambition. C'est comme cela que nous redonnerons à chacun des responsabilités et l'envie de se mobiliser pour s'en sortir.

En second lieu, et même si la politique doit se montrer modeste en la matière parce que c'est un sujet extrêmement compliqué, il faut essayer de donner la parole aux exclus, de les intégrer dans les processus de concertation et de décision. Lorsqu'on décide avec une population, que ce soit à l'échelle d'un ministère, d'une collectivité locale, d'une ville, si on va faire une crèche, refaire une route ou une place, lorsqu'on discute de l'avenir de l'hôpital ou de l'école du quartier, comment faire que ceux qu'on ne voit jamais puissent être entendus ? Comment faire en sorte que ceux qui en sont exclus deviennent partie prenante de notre République ? C'est un des problèmes les plus difficiles auxquels nous sommes confrontés. S'il n'existe pas un minimum de mixité sociale, d'écoute et de respect de l'Autre, il n'y a ni solidarité, ni citoyenneté, ni dignité pour les plus en difficulté. L'État et les

services publics ont bien sûr un rôle majeur à jouer pour redonner du sens à cette citoyenneté et la réforme de l'État que le Premier ministre souhaite engager peut apporter des réponses fortes à ces problèmes.

Mais il nous faut aussi partir des expériences menées dans ces quartiers dits en difficulté : expériences de mobilisation des services publics, de mobilisation d'hommes et de femmes pour aller à la rencontre des plus en difficulté et dégager, avec elles, des solutions concrètes qui leur permettent, non seulement d'avoir accès aux droits mais aussi, et c'est fondamental, de prendre des responsabilités, de monter des projets et de se mobiliser autour de ces projets. Dans ces quartiers, ce sont souvent les associations ou les habitants eux-mêmes qui ont remplacé des services publics absents ou défaillants. Ce sont souvent eux, par leurs actes et leurs gestes de solidarité, qui font on puisse mieux vivre dans ces quartiers. J'ai en mémoire le visage de ces femmes, qui, dans un quartier difficile du Sud de la France, font des tours de ronde le soir pour éviter que les plus jeunes se soient en contact avec des dealers parce que la police n'est pas là. Jean-Pierre Chevènement a raison de dire qu'aucun quartier ne doit être exclu de la protection des lois républicaines et qu'il faut réintroduire, partout, l'État et la République. C'est le fondement même du fait de vivre en société.

En outre, je suis absolument convaincue que nous n'arriverons pas à avancer sur ces problèmes de violence et d'insécurité sans une réflexion d'ampleur sur ce que doivent être nos villes du XXI^e siècle. C'est pourquoi j'ai confié à Jean-Pierre Sueur, le maire d'Orléans, une mission qui vise non

seulement à évaluer les dispositifs de politique de la ville mis en place dans nos quartiers depuis quinze ans – dispositifs qui doivent sans doute évoluer vers une plus grande globalisation, une meilleure contractualisation avec les élus, seuls capables de fixer des objectifs dans leurs quartiers et une meilleure concertation avec les associations et les opérateurs de terrain – mais aussi à repenser notre conception de la ville et des politiques qui lui sont destinées.

Que doivent être nos villes de demain ? Doit-on conserver les villes que nous avons construites dans les années 60 ? Ces villes qui ont vu se développer la ségrégation sociale, des quartiers entiers, séparés des autres, où se regroupent des hommes et des femmes en grande difficulté, au chômage, avec des enfants qui n'ont jamais vu le travail, ni dans leur famille, ni dans le lieu où ils vivent. Ces villes de relégation sociale, construites à partir des théories urbanistiques de Le Corbusier, dans lesquelles d'un côté il y avait l'homme qui dort, de l'autre l'homme qui travaille dans des zones industrielles, l'homme qui commerce par ailleurs et l'homme de loisirs, et où chaque quartier a une fonction différente. À l'époque, c'est vrai, ces villes ont constitué un progrès considérable. C'était l'accès au confort, à la sécurité. Puis, peu à peu, parce que les moyens de maintenir en l'état ces quartiers ont manqué, parce que la crise et le chômage ont frappé notre société, ces quartiers se sont dégradés. Ceux qui en avaient les moyens sont partis, les rez de chaussée se sont murés, les commerces et les services publics se sont faits rares. Il n'est souvent resté que l'école, comme dernier lieu de

sociabilité. On ne soulignera ainsi jamais assez l'ampleur de la tâche des enseignants de ces quartiers, qui non seulement doivent remplir leur rôle éducatif, mais également faire face à l'ensemble des problèmes sociaux qui pèsent sur les épaules de leurs élèves.

Ces villes, ces quartiers ne répondent plus à l'exigence de solidarité et de citoyenneté. Ce ne sont pas ces quartiers là qui seront les villes de demain.

En effet, une ville, c'est d'abord un lieu de lien social, de mélange social, un endroit où tout le monde se côtoie et se mêle. Dans les années 50, un jeune d'un milieu pauvre, comme on disait alors, même avec des parents au chômage, lorsqu'il rentrait de l'école, il rencontrait la société. Il rencontrait « des bourgeois », des artisans, des commerçants ; il voyait des lieux de sociabilité et de convivialité : cafés, salle de cinéma, de sport... C'est ainsi qu'il se socialisait, qu'il apprenait à vivre en société. Aujourd'hui, ce même enfant dans les quartiers nord de Marseille, à Valenciennes ou dans certaines banlieues lyonnaises, ne rencontre plus que la dégradation, le chômage, la drogue, la violence et la délinquance. Les mécanismes de socialisation ne fonctionnent plus. Il ne faut pas alors s'étonner que la violence devienne pour lui un irrésistible sentiment de survie.

L'enjeu majeur, c'est donc de reconstruire des villes où la mixité sociale existe, où les catégories sociales se brassent, où toutes les fonctions dont l'homme a besoin pour vivre sont présentes dans le même quartier. C'est un chantier immense qui prendra 10, 15 ou 20 ans peut-être, mais engager cette démarche me

paraît être une absolue nécessité pour retrouver une vraie vie en société, pour mieux vivre ensemble. La société, ce n'est rien d'autre qu'un lieu de rencontre avec des gens différents, où l'on apprend à vivre ensemble autour de valeurs communes. C'est cette fonction de socialisation qu'il nous faut restaurer aujourd'hui.

J'ai par exemple une petite faiblesse pour la ville de la renaissance italienne, celle où un certain nombre de nobles habitaient dans les mêmes bâtiments que leurs ouvriers, côtoyait des artistes dans l'arrière cour. Une ville où chacun avait sa place et où, finalement, sans doute avec plus de misère qu'aujourd'hui, il y avait plus de lien social et d'interaction entre les différentes catégories sociales. On a également beaucoup à apprendre de l'organisation sociale de l'Afrique, où le lien social, la famille, le voisinage, la fête restent des éléments fondateurs de la société. Gardons nous de raisonner de manière ethno-centrée et de croire que nous sommes les plus développés : regardons ces exemples si nous voulons reconstruire des villes, et une société, plus solidaires et citoyennes.

Enfin, on ne peut pas parler de la crise urbaine sans prendre en compte les problèmes que rencontrent les jeunes. Au sein de ces jeunes, de ces jeunes dans les quartiers, il y a une réelle diversité. Il faut lutter contre l'idée absurde que, parce qu'on vit dans un quartier difficile, on est un jeune difficile. Il y a des jeunes, qui, malgré des familles éclatées, des familles en déserrance, poursuivent des études et réussissent brillamment. Malheureusement, ceux-là, à cause d'un nom, d'une adresse, ont souvent du mal à trouver un emploi. Cette stig-

matiation n'est pas acceptable. Il y a aussi des jeunes, plus désespérés et désabusés, qui se demandent si ces efforts sont utiles alors même que ceux qui ont réussi dans leurs études se débrouillent moins bien que ceux qui vivent du « deal » et de la délinquance. L'engrenage est alors simple : on se débrouille comme on peut, d'abord en tuant l'ennui au bas de l'immeuble (ce n'est pas trop grave), ensuite en dégradant les boîtes aux lettres (ça devient plus ennuyeux), puis en participant à de menus délits qui peuvent amener, peu à peu à une vraie délinquance. S'il y a beaucoup de jeunes dans ces situations dans les quartiers, il ne faut cependant pas noircir le tableau. Il y en a également beaucoup qui sont prêts à repartir de l'avant dès lors qu'on est capable de les écouter, qu'on les met face à leur responsabilité et qu'ils comprennent que ces quartiers ne peuvent bouger que s'ils se reprennent en main, se mobilisent et proposent des projets.

Je voudrais évoquer également un sujet souvent passé sous silence, sauf pour parler de violence, c'est la situation des très jeunes, des pré-adolescents de 10, 12 ou 13 ans. Ce sont les enfants, peut-être même pour certains, les petits enfants de l'exclusion. Ils viennent souvent de familles qui, depuis une ou deux générations, n'ont pas connu le travail et ont souvent éclaté sous le coup des difficultés. Ce sont des familles déstructurées par l'exclusion et le désespoir, qui ne remplissent plus leur fonction d'éducation et de socialisation. Peu ou pas socialisés, sans structure mentale et affective, ces jeunes adolescents n'ont souvent pour seul réflexe que la violence. N'ayant plus de repères et de normes, ils ne

savent pas ce que signifie le passage à l'acte, qu'entre le désir et le passage à l'acte il doit y avoir une barrière. Le lien affectif leur a manqué : ils sont parfois incapables de nous dire quel lien les lie avec les adultes avec lesquels ils vivent. Est-ce leur mère, leur belle-mère, leur père, leur beau-père celui ou celle qu'on appelle par son prénom ? On dit trop souvent que la violence juvénile est due aux effets de la télévision : c'est probablement en partie vrai mais il me semble que la déstructuration affective et sociale de ces enfants est la cause première de ces violences. Ces jeunes là n'ont pas trouvé de mains tendues pour les aider, le sens qui permet de se construire affectivement en tant que garçons et filles, puis plus tard en tant qu'hommes et femmes. Si la réponse à ces problèmes passe bien entendu par l'école et l'accompagnement des familles, elle passe aussi par des réponses beaucoup plus lourdes et structurelles de résolution des problèmes sociaux. Il faut mettre un terme aux situations d'insécurité sociale pour que ces familles n'aient plus de difficultés sociales et psychologiques et qu'un enfant, quel qu'il soit, ait l'univers affectif lui permettant d'exister et de véritablement construire son identité et sa vie.

Comment agir pour ces jeunes, face à ces situations très différentes ? La prévention constitue bien sûr la première réponse. L'enjeu d'une politique de prévention de la délinquance est de permettre aux jeunes les plus en difficulté d'exploiter leurs potentialités, de les accompagner dans leur parcours d'insertion sociale et économique afin, justement, qu'ils ne sombrent pas dans la délinquance. La politique de prévention doit également, Elisabeth Guigou en a

parlé, se préoccuper de la réinsertion de ceux pour qui la réponse a été pénale et qui sont sortis de prison, parfois en situation encore plus difficile qu'avant d'y entrer. Prévention et réponse pénale me paraissent indissociables. Si l'application de la loi et la réponse pénale sont indispensables, elles ne sont pas suffisantes. Beaucoup de jeunes sont peu sensibles à l'interdit.

En outre, l'apprentissage et le développement de la citoyenneté sont inséparables de la recherche d'une réponse pénale mieux adaptée, par exemple par le renforcement du droit, et pas seulement du droit pénal, dans les quartiers défavorisés, par la proximité et la création de nouvelles formes de médiation qui permettent d'autres formes de réparations que celles qui sont prévues aujourd'hui dans notre droit. C'est un sujet sur lequel nous travaillons beaucoup avec Élisabeth Guigou.

Faire appliquer la loi suppose aussi d'offrir aux jeunes la possibilité d'exercer leurs droits.

Quand il nous arrive, aux uns et aux autres, de leur faire un peu la morale, ils nous répondent : « Mais elle est où cette République ? Où sont les services publics ? Quel avenir nous propose-t-elle ? ». Tant que nous n'aurons pas de réponses à ces questions, tant que nous n'aurons pas restauré la crédibilité de l'État, il sera difficile de faire appliquer la loi dans ces quartiers. Il ne s'agit pas ici d'excuser les comportements de certains jeunes : je tiens, dans les quartiers, des discours de responsabilité bien plus que d'excuse. La société n'est pas l'unique fautive. Elle doit cependant assumer sa part de responsabilité dans les problèmes urbains actuels.

La prévention de la délinquance nécessite une action coordonnée et collective : c'est ce que nous faisons avec les ministres de l'Intérieur et de la Justice, en réfléchissant à ce que doit être

la relation entre coercition et prévention et en essayant de ne pas nous en tenir au seuls discours mais d'agir effectivement sur le terrain.

Les lois de décentralisation de 1983 ont attribué un rôle important aux conseils généraux en ce qui concerne la prévention de la délinquance des mineurs. D'après les termes de l'article 40 du code de la Famille et de l'Action Sociale, ils ont compétences générales pour apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles confrontées à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. C'est un des fondements des politiques de prévention aujourd'hui. Et, si certains conseils généraux remplissent parfaitement leur mission par des politiques de prévention fortes et innovantes, les disparités existantes d'un département à l'autre sont inquiétantes. Il semble donc nécessaire d'engager une réflexion sur la décentralisation et de vérifier que ces politiques de proximité, qui sont nécessaires et qui ont justifié la décentralisation, n'entraînent pas des ruptures d'égalité dans l'accès aux droits. Cette réflexion doit s'inscrire dans la dynamique de l'action collective qui est engagée depuis longtemps par les élus, notamment par les maires dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance. Je souhaite avec les élus retravailler sur l'action de ces CCPD, qui ont beaucoup apporté dans les années passées mais qui doivent évoluer dans un double

sens. Il est d'abord nécessaire que nous ayons un véritable pilotage stratégique sur les enjeux et les finalités des politiques de prévention et d'éducation dans chaque ville, canton ou agglomération. C'est là que les pouvoirs publics doivent pouvoir, à partir d'un diagnostic social clair et précis, définir leurs priorités, les moyens qu'ils souhaitent y consacrer et une politique commune. Ceci pourrait par exemple prendre la forme d'un projet local d'action éducative dont la production conditionnerait l'octroi de financements publics.

Ensuite, il faut trouver des niveaux d'actions plus opérationnels : le quartier ou un secteur géographique défini par exemple, là où parfois les problèmes ne se posent pas dans les mêmes termes qu'ailleurs. Avec Claude Allègre, Catherine Trautmann et Marie-George Buffet, nous travaillons à la création et au montage de projets éducatifs par quartiers, en commençant pas les quartiers défavorisés. Nous essayons de voir comment un projet éducatif autour de l'école, qui reste évidemment centrale, peut « déborder » de ce cadre, se joindre au mouvement associatif, favoriser l'accès aux loisirs, au sport à la culture. Comment faire par exemple pour qu'un enfant qui trouve une voie d'expression par le théâtre, la musique ou par le fait qu'il

soit le meilleur gardien de but du quartier, puisse être aussi valorisé à l'intérieur de l'école et montrer qu'il a son niveau d'excellence. Au delà des réponses pédagogiques, cela fait partie des réponses que nous devons avoir face à l'échec scolaire.

Nous devons reconstruire des villes sur un autre mode d'organisation sociale. J'espère que le travail que fait Jean-Pierre Sueur avec des historiens, des philosophes, des urbanistes, des sociologues mais aussi des acteurs de terrain, élus et associations, nous y aidera. Je crois que nous devons accompagner, inciter, mobiliser plus qu'assister. Il me paraît évident qu'une politique de responsabilisation, de mise en responsabilité, est la plus digne des hommes et femmes de notre pays. Cette politique suppose que nous redonnions confiance en notre République et en l'efficacité de son action. Pour cela, l'État, les collectivités locales doivent se montrer exemplaires, dans le domaine de la sécurité comme dans celui de la citoyenneté. C'est le message qu'a voulu faire passer le ministre de l'Intérieur en organisant ce colloque. C'est un message auquel tous les élus, tous les républicains et démocrates, et nous sommes quand même très nombreux, peuvent adhérer.

ÉLISABETH GUIGOU, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Villepinte, vendredi 24 octobre 1997

Dans *Surveiller et punir*, Michel Foucault a approché la logique de l'État qui excluait pour sanctionner.

Dans *Rassurer et protéger*, Jean Delumeau décrit les grandes peurs qui aboutissent au sentiment d'insécurité depuis des siècles en Occident.

Ces quatre mots de deux professeurs au Collège de France à 15 ans d'intervalle « surveiller, punir, rassurer et protéger », résument la complémentarité et parfois la confrontation entre les missions de la justice et celles de la police. Face à la délinquance, la police surveille, la justice punit. La justice rassure, la police protège.

« *Law and Order* » disent les Britanniques : la justice applique la loi, la police assure l'ordre.

Pour ce travail en commun, il faut que chacun assume pleinement sa mission, ce qui ne veut pas dire que ces missions se confondent.

C'est dans la différence de ces missions légales que se met en valeur une politique républicaine de sécurité.

– La justice n'est pas un sous-traitant mais un aboutissement.

La police transmet, la justice tranche. Ce n'est pas pour rien que la justice porte le nom d'une vertu.

– La justice n'est pas plurielle : on ne parle pas, ou on ne devrait pas par-

ler, de justice privée, et nul n'évoque les justices municipales. La justice est une, judiciaire ou administrative, civile ou pénale, prud'homale ou commerciale. Elle est constitutionnellement garantie et reconnue.

– La justice n'est pas question, elle est réponse : réponse dans un cadre strict, c'est la procédure. Réponse souvent lente et inadaptée, mais réponse obligée (le défaut de la justice serait le déni de justice), et réponse qui oblige : c'est l'exécution des décisions de justice.

La Justice n'est pas rivale de la police puisqu'elle est solidaire au seul nom de la loi. Le policier pratique l'arrestation « au nom de la loi », et la justice est rendue au nom du peuple français. Il est des juges de paix, il est des officiers de paix. La police craint les bavures, et la Justice craint les erreurs.

Toutes deux ont pour objectif de servir la loi et de prouver la vérité.

La loi du code de procédure pénale affirme que le parquet « requiert son application » ; et dirige et contrôle la police judiciaire. De cette affirmation naît une architecture qu'il s'agit de mettre en œuvre de la manière la plus efficace dans le respect des compétences de chacun, au service des citoyens.

Aujourd'hui, la Justice n'est plus « une pâle machine à considérants » ; elle est aussi un service public émi-

ment, qui doit rendre compte de ses résultats, de ses doutes, de ses succès ou de ses échecs. Elle doit être attentive à l'accueil du public, à la diversité des réponses attendues et à ce qu'il advient après ces décisions. Par celles-ci, elle contribue à mettre en valeur les principes républicains, à prendre position sur les droits et devoirs de la citoyenneté, à constater des accords, à distribuer des conseils, à prendre des sanctions.

La jurisprudence est discours, elle est parfois référence, elle ne doit jamais être une facilité qui ignorerait ou méconnaîtrait le cas individuel qu'elle a à traiter. Cette mission essentielle de la Justice est le point d'appui nécessaire pour des villes plus sûres sans laquelle toute politique de sécurité intérieure vient se dissoudre dans les hésitations de la politique pénale quotidienne.

Aussi la communication que je présenterai au prochain conseil des ministres rappellera-t-elle que les procureurs mettent en œuvre l'action publique dans le cadre des directives pénales que je leur adresserai.

La politique pénale doit être égale sur le territoire, parce qu'elle engage la responsabilité du gouvernement et garantit l'égalité des citoyens devant la loi.

Il m'apparaît que la justice doit :

- donner du sens à la sanction pénale ;
- diversifier ses réponses pénales, particulièrement à l'égard des mineurs ;
- participer pleinement à la politique de la ville.

I – Donner un sens à la sanction pénale

La justice est l'expression même de la citoyenneté. Elle est l'institution où

viennent se confronter les tensions sociales et qui, en s'appuyant sur les valeurs citoyennes, tranche les conflits qui lui sont soumis.

Ce rôle de régulateur lui est spécifique, et elle le remplit à l'occasion d'un débat contradictoire qui lui permet de prendre du recul et de rechercher quels sont les principes fondateurs de notre société qui doivent être mis en avant.

À première vue vient à l'esprit l'action immédiate qui est remplie par le juge lorsqu'il rend une décision de condamnation assortie d'une sanction pénale. Cette intervention « première » contribue à la sécurité publique par ses effets immédiats : éloignement de certains délinquants dangereux, fin du trouble à l'ordre public constitué par des actes graves, apaisement des passions liées à un fait criminel, etc. On peut qualifier cette intervention de première urgence.

Pourtant, il convient de ne pas s'arrêter à cette première constatation mais d'aller plus avant dans la mission de la Justice.

Chaque décision judiciaire porte en elle son exécution : elle serait vaine sans exécution. La nature de la sanction pénale et son exécution sont des facteurs de lutte contre l'insécurité. En prononçant des sanctions adaptées, le juge contribue très directement à limiter la récidive, et donc l'insécurité. L'objectif de la décision n'est pas seulement de réprimer, il est aussi de faire en sorte que le délinquant ne réitère pas ses actes et que le passage par l'institution judiciaire contribue à l'amendement du délinquant. Le but de la Justice n'est certainement pas de voir les statistiques de son contentieux pénal s'alourdir : il est de faire en sorte que la réponse

apportée permette en elle-même de faire baisser la délinquance.

Cette préoccupation est présente de manière constante à tous les stades de l'intervention de l'institution judiciaire. La médiation pénale, que je compte encourager, permet d'éviter le procès par l'indemnisation immédiate de la victime. Elle contribue à favoriser l'amendement du coupable et apporte une satisfaction à la victime. Le prononcé, autant que cela est possible, de peines alternatives à l'emprisonnement, comme le travail d'intérêt général ou l'ajournement de la peine, est un moyen efficace de favoriser la réinsertion, et donc d'éviter la récidive.

L'action du juge de l'application des peines, assisté par les services de réinsertion de l'administration pénitentiaire en milieu ouvert et fermé, est l'illustration de ce rôle de prévention de la récidive, et donc de lutte contre l'insécurité. En accordant notamment des libérations conditionnelles, le juge permet directement de faire reculer l'insécurité. Des études récentes ont conclu que le taux de récidive était inversement proportionnel à la durée de la détention, et qu'il était deux fois plus faible après une mesure de libération conditionnelle qu'après une sortie de prison en fin de peine. Je tiendrai compte de ces orientations dans les projets que je souhaite développer dans ce domaine.

L'institution judiciaire est une et, aux côtés des juridictions, il convient de souligner l'action conduite par l'administration pénitentiaire dans toutes ses composantes, ainsi que par la protection judiciaire de la jeunesse en matière de lutte contre la récidive, pour mesurer comment la justice contribue quotidiennement, de façon

très directe, à la prévention et à la sécurité.

La réponse judiciaire, nous le voyons, a un sens très clair : contribuer à assurer la sécurité, à la place qui est la sienne, par une intervention durable et constructive. Enfin pour conclure sur ce point, il m'apparaît utile de rappeler que la certitude de la peine est la garantie la plus efficace contre le développement de la délinquance.

Le sentiment d'impunité peut résulter de l'absence d'élucidation des affaires que la police, et non la Justice, peut seule maîtriser.

II – Diversifier ces réponses pénales, particulièrement pour les mineurs

Les réponses judiciaires à la délinquance quotidienne, qui est la plus perturbante pour nos concitoyens, ont considérablement évolué au cours des quinze dernières années.

La Justice a su évoluer en transformant ses modes d'action, qui ont été profondément renouvelés à l'initiative des procureurs de la République, dont je tiens à rappeler l'action dynamique dans la mise en œuvre de la politique pénale.

Traitement en temps réel, territorialisation, réponse à la délinquance des mineurs et aide aux victimes sont désormais les axes de cette politique pénale que j'aurai l'occasion de rappeler aux procureurs généraux lors d'une prochaine réunion.

1. Le traitement en temps réel

Il contribue de manière particulièrement efficace à la politique de sécurité à laquelle participent les procureurs de la République et les juridictions pénales.

Ce nouveau mode de traitement des affaires, voulu et encouragé par la chancellerie, utilisé par la plupart des parquets, implique une saisine immédiate des magistrats dès l'interpellation de l'auteur d'une infraction pénale par les officiers de police judiciaire. Il permet d'apporter des réponses rapides et diversifiées aux actes de délinquance. Ainsi, sur un total de plus de 397 000 décisions rendues par les tribunaux correctionnels, la convocation immédiate du mis en cause à l'issue de la garde à vue, par un officier ou un agent de police judiciaire, représente 177 000 affaires, soit 44 %, reléguant au second rang la citation directe par le ministère public, qui était le mode habituel de saisine des juridictions il y de cela 15 ans.

Cette évolution se traduit donc par une accélération des procédures lorsque des poursuites sont exercées, mais également par une exécution effective et rapide des sanctions, spécialement des peines de substitution telles que le travail d'intérêt général.

L'efficacité et la lisibilité de l'action judiciaire sont ainsi améliorées, tant à l'égard des victimes qu'à l'égard des auteurs d'infractions.

Le second intérêt majeur du traitement en temps réel est de favoriser le recours à des réponses alternatives aux poursuites.

La médiation pénale, le classement de la procédure assorti d'une condition, par exemple de remboursement, le simple rappel à la loi ou l'avertissement constituent, dans de nombreux cas, des mesures beaucoup plus significatives que des poursuites, à la fois pour l'auteur et pour la victime, dès lors qu'elles sont mises en œuvre dans un temps aussi proche que possible de l'infraction.

Ces modes non juridictionnels de traitement des affaires, qui ne peuvent bien sûr s'appliquer à des faits d'une certaine gravité, comportent une dimension essentiellement éducative visant à modifier le comportement du mis en cause en l'incitant, notamment, à réparer les conséquences de l'infraction. Ils contribuent à la prévention de la récidive, qui est un objectif primordial de la politique de sécurité. Je suis persuadée que l'utilisation de cette voie doit être encore développée, notamment grâce au soutien que vous apportez, Mesdames et Messieurs les élus, en particulier dans le cadre des travaux des conseils communaux de prévention de la délinquance, à l'action des bénévoles et des associations dans la mise en œuvre des mesures alternatives décidées par les magistrats.

2. La territorialisation

Si la justice pénale est désormais plus rapide, elle doit aussi se rapprocher des citoyens en inscrivant son action sur un territoire plus précis, notamment dans les zones où les problèmes de délinquance et d'insécurité sont les plus sensibles.

Les contrats locaux de sécurité qui seront signés par les préfets, les procureurs de la République et les maires constitueront à cet égard, j'en suis convaincue, l'instrument privilégié d'une politique efficace de sécurité.

J'ai souhaité pour cette raison que les parquets y soient pleinement associés.

Les procureurs de la République et les magistrats du siège, spécialement les juges des enfants et les juges d'application des peines, qui participeront à la mise en œuvre de ces contrats pourront, grâce au partenariat local, disposer d'informations utiles sur la

réalité de la délinquance et le sentiment d'insécurité de la population, et développer une coopération fructueuse entre les collectivités locales et l'institution judiciaire.

L'engagement de l'autorité judiciaire dans les contrats locaux de sécurité pourra se manifester par la mise en place, dans certaines zones où la nécessité de réintroduire la loi et le droit s'impose particulièrement, de structures de justice de proximité.

J'en citerai deux, qui constituent une réussite incontestable : les maisons de la justice et du droit, et les groupes locaux de traitement de la délinquance. Les maisons de justice et du droit, qui sont actuellement au nombre de 50 – dont 13 dans l'île de la Réunion où elles prolongent les modes traditionnels de règlement des conflits –, constituent un lieu fédérateur idéal pour monter des projets.

J'ai pu constater, par exemple aux Mureaux, où j'ai inauguré la première maison de justice du département des Yvelines lundi dernier, que ces lieux sont un support particulièrement propice pour un projet intercommunal, qui rassemble sur un même objectif des maires de toute tendance politique, d'autant plus que ces élus avaient déjà créé conjointement un bassin d'emploi.

Les maisons de justice et du droit ont aussi beaucoup développé l'aide apportée aux victimes d'infractions pénales. Je veux donner une nouvelle impulsion à ce secteur en développant le soutien aux associations dans le domaine de l'accompagnement personnalisé à la victime d'infraction pénale. En ce sens, je viens de conclure le principe d'un accord-cadre avec l'INAVEM, association nationale d'aide aux victimes, qui s'engage à créer

250 emplois-jeunes pour développer ses prestations.

Mais ce service doit être intégré parmi d'autres. Ainsi, il était intéressant de constater qu'aux Mureaux, dans le quartier où est implantée la maison de justice, voilà plus de dix ans qu'ont commencé à être tenues des permanences du centre d'information des droits des femmes. Cette activité s'est étendue à des consultations d'aide aux victimes, puis à la médiation pénale et à la gestion de postes de travail d'intérêt général.

Les groupes locaux de traitement de la délinquance prolongent le souci de territorialisation de l'action de la justice. À Créteil, Nanterre et Bobigny, ils ont pour vocation de prendre en compte la situation particulièrement difficile d'un quartier dans tous ses aspects, et de la traiter aussi bien par la voie de la prévention que par celle de l'action judiciaire. Les procureurs de la République seront d'ailleurs appelés par la circulaire interministérielle sur les contrats locaux de sécurité à s'engager personnellement dans cette démarche.

3. La délinquance des mineurs

La protection judiciaire de la jeunesse est l'une des priorités de mon action, qui se traduit par un effort budgétaire important se concrétisant par la reprise des recrutements d'éducateurs, avec la création de 100 postes dans le projet de loi de finances pour 1998

Même si la part de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale est difficile à mesurer, son influence sur le sentiment d'insécurité est une réalité. L'aggravation des faits de violence commis par les mineurs est partout soulignée.

La rapidité de l'intervention de la justice pénale concernant les actes de

délinquance commis par les mineurs est indispensable pour éviter la récidive.

Une dizaine de parquets, essentiellement ceux de grandes villes comme Bobigny, Marseille et Lille, s'efforcent dans cet esprit de mettre en œuvre une réponse systématique à tous les actes de délinquance commis par les mineurs, et spécialement par ceux qui n'ont pas d'antécédents judiciaires. Nous allons aujourd'hui étendre ces modalités de traitement à tous les parquets dans le cadre de directives de politique pénale générale.

Le but recherché est de prévenir les actes de délinquance par des réponses pénales immédiates ayant un effet de rappel à la loi à l'égard des mineurs primo-délinquants.

Les mesures d'aide et de réparation, par exemple la remise en état de locaux dégradés ou des excuses à la victime, constituent à cet égard une forme de médiation pénale particulièrement adaptée à la délinquance des mineurs.

Les solutions éducatives, dont la primauté est inscrite dans l'ordonnance de 1945, sont autant que possible privilégiées par les juges des enfants, qui sont saisis de cas souvent très lourds et accomplissent en liaison avec les parents et les éducateurs un travail remarquable à l'égard des mineurs.

À l'égard des mineurs multi-réitérants, des réponses nouvelles doivent être mises en œuvre. J'ai souhaité une évaluation de l'expérience des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) qui est actuellement en cours. Ce bilan sans préjugés, mené par les inspections générales de trois ministères, qui portera également sur les solutions d'hébergement en foyer d'action éducative, permettra d'opérer les choix définitifs.

J'entends que le rôle charnière des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) dépendants de la protection judiciaire de la jeunesse soit valorisé, compte tenu de la qualité des prestations qu'ils offrent aux juridictions pour éclairer les réquisitions et les décisions des magistrats.

4. L'aide aux victimes

Je veux promouvoir une politique pénale tournée vers les victimes. Ces dernières doivent être accueillies, soutenues et indemnisées ; c'est pour cette raison que j'ai proposé la création d'un véritable statut des victimes dans le projet de loi sur la délinquance sexuelle qui a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, et qui est en cours de discussion devant le Sénat.

L'action des associations d'aide aux victimes sera encouragée, non seulement par un soutien financier effectif du ministère de la Justice, mais aussi par l'apport des emplois jeunes résultant de la loi récemment adoptée.

III – Participer pleinement à la politique de la ville

La justice est désormais totalement partie prenante de la politique de la ville.

C'est à partir du rapport de Gilbert Bonnemaïson, de la création des conseils de prévention de la délinquance au début des années 1980, que la Justice a commencé à s'ouvrir à ses partenaires extérieurs, à travailler en amont.

Quinze ans plus tard, nous disposons d'un véritable dispositif d'intervention dans les politiques locales que seule la politique de la ville a permis de faire naître, puis vivre.

Cette ouverture a permis d'intégrer

de nouvelles données dans la culture professionnelle des magistrats, ce qui explique la considérable évolution des pratiques professionnelles dans le cadre de la politique de la ville depuis près de dix ans.

La justice, en effet, ne peut pas se rendre uniquement dans les palais et dans ses formes traditionnelles. Elle doit également évoluer dans ses modes de réponse et s'ouvrir vers sur de nouveaux territoires.

Ce lien entre l'économie, le social, le droit, le travail en partenariat dans le cadre de la politique de la ville, permet d'intervenir de façon globale pour une plus grande efficacité. Voilà un mode d'approche exemplaire du traitement des lourdes questions de société que nous devons affronter tous ensemble, au lieu de disperser les efforts dans d'inutiles querelles de territoires, qu'ils soient géographiques, politiques ou administratifs.

La politique de la ville ne peut se réduire à une manne financière ; elle doit constituer le support d'un travail interministériel et partenarial. Sans doute doit-elle connaître aujourd'hui une nouvelle étape, dans laquelle la réponse aux incivilités, la prévention de la délinquance doivent retrouver une place, aujourd'hui insuffisante ou mal identifiée. La DIV doit aider à l'animation de ce travail interministériel dont j'attends beaucoup.

Le rapport demandé à Jean-Pierre Sueur sera très utile pour aider à recaler ce dispositif, qui a besoin d'un nouveau souffle.

Mais, en ce qui me concerne, je tiens à affirmer ici la nécessité pour la Justice d'amplifier sa participation à la politique de la ville.

Il existe une politique judiciaire de

la ville pour intervenir de la façon la plus efficace possible sur les territoires qui ont connu de fortes évolutions démographiques, sociales, confrontés aux problèmes de délinquance que connaissent tous les grands pôles urbains.

Je veux que les magistrats et les fonctionnaires des greffes de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire qui exercent sur les sites de la politique de la ville, confrontés aux difficultés les plus grandes d'exercice de leur métier, soient soutenus par leur administration centrale, que les postes vacants soient remplacés en priorité par rapport à d'autres juridictions moins exposées, qu'ils n'aient pas à réclamer un remplacement de poste, un véhicule pour se déplacer ou un télécopieur pour communiquer.

Grâce au dégel des crédits pour l'année 1997 et au projet de budget du ministère de la Justice, en hausse de 4 % pour 1998, j'ai pu donner les instructions nécessaires pour qu'une politique volontariste soit menée en ce sens, et je veillerai à son application, même si je sais la réalité des pesanteurs et des délais d'effectivité en la matière.

La justice devient trop le « réceptacle » de tous les dysfonctionnements sociaux. Tout juge des enfants, tout juge de l'application des peines sait que la majeure partie des justiciables qu'il voit dans son cabinet est concernée par ces questions de pauvreté, d'exclusion, de violences subies pendant l'enfance...

La Justice doit aider à recréer le lien social en disant le droit, pas à aggraver l'exclusion. C'est pourquoi un volet essentiel de mon programme de lutte contre

l'exclusion est centré sur l'accès au droit des personnes les plus en difficulté.

Les juges ne se contentent pas de connaître des situations paroxystiques sans tenter de les comprendre, de répondre au symptôme sans traiter la cause. Où que l'on tourne ses yeux lorsque l'on parle de la Justice, on constate que cette institution est au cœur des difficultés que connaît notre société, et donc au cœur de la politique de la ville.

Même au sein du ministère de la Justice, tout n'est pas affaire de loi et de réglementation, rien ne remplace l'engagement des hommes et des femmes. C'est pourquoi j'entends développer le dispositif départemental Justice-Ville, qui n'a pas encore répondu à toutes les espérances qu'on avait pu placer en lui lorsqu'il a été créé en 1992.

Ainsi, grâce aux échanges que permettent les maisons de justice et du droit, grâce aux services qu'elles rendent aux habitants, grâce à la présence des magistrats et à leur participation

aux actions menées dans les quartiers, l'action de la Justice doit également aider à une meilleure perception de nos efforts par la population.

L'intervention d'un magistrat en maison de justice et du droit, ce lieu d'échanges et de mise en commun de savoirs et de savoir-faire, sa participation à un conseil communal de prévention de la délinquance doivent aussi être, d'une certaine manière, les exemples d'un fonctionnement transparent de la Justice, d'une justice proche et bien comprise, au service des citoyens.

Pour des villes plus sûres, la Justice est prête à rencontrer les partenaires, à multiplier les lieux d'échanges et de mise en commun de savoirs et de savoir-faire.

D'une certaine manière, les défis de la sécurité conduisent la Justice à se transformer et à évoluer vers un mode de fonctionnement plus transparent, mieux compris et au service des citoyens.

ALAIN RICHARD, ministre de la Défense

Villepinte, vendredi 24 octobre 1997

Au premier rang des missions régaliennes de l'État figure la sauvegarde de l'ordre public. Cette fonction a évolué sensiblement depuis une vingtaine d'années.

La montée continue de la délinquance a conduit progressivement, en fait puis en droit, à un exercice plus partagé et négocié des prérogatives de l'État en même temps qu'une modification des champs d'intervention, le maintien de l'ordre, notamment celui lié aux crises sociales, laissant la priorité à la définition de stratégies locales de sécurité publique.

Cette évolution des priorités d'action s'est accompagnée d'une évolution dans l'organisation des forces de sécurité, marquée par une déconcentration tardive et encore trop limitée des forces de sécurité de l'État, soumises dans le même temps à une concurrence accrue des forces de sécurité des autorités décentralisées et du secteur privé.

Notre société a connu, comme les autres pays développés, une forte croissance de la délinquance au cours des 25 dernières années.

Cette augmentation concerne principalement la délinquance liée au développement de la société de consommation et à ses manifestations de non-insertion, aujourd'hui renforcées par les conséquences de la crise urbaine et du chômage de masse.

Par ailleurs, si sur une longue période la criminalité constituée des attein-

tes aux personnes est restée stable proportionnellement à l'évolution de la population, on observe depuis quelques années une forte augmentation de l'utilisation de la violence contre les personnes pour acquérir des biens.

Outre cette évolution générale de la délinquance, plusieurs autres phénomènes doivent retenir l'attention.

Les manifestations de l'insécurité touchent aujourd'hui l'ensemble de l'espace public, qui devient le théâtre de déviances allant de simples incivilités à l'exécution de délits très graves.

Sont particulièrement touchés :

– Les transports publics, notamment ceux desservant les zones sensibles ;

– Les centres commerciaux, espaces à la fois publics et privés confrontés à différentes manifestations de l'insécurité, y compris des actes d'appropriation violents ;

– Les ensembles de logement HLM, où les opérations massives de réhabilitation menées ces dernières années sont souvent remises en cause par un vandalisme répété, et où une population déjà fragilisée par la crise économique et sociale subit directement la petite délinquance quotidienne ;

– L'école, longtemps épargnée, puis à son tour touchée par les problèmes d'insécurité, qui s'ouvre aujourd'hui aux autres partenaires de la cité pour leur prise en charge.

Les pouvoirs publics sont également confrontés à un rajeunissement des

auteurs de la délinquance et notamment des actes de délinquance de voie publique et des actes de violence.

Prévenir et réprimer la délinquance constitue la tâche des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent aussi prendre en compte le développement d'un sentiment d'insécurité, qui appelle un traitement qui ne peut s'identifier totalement à la lutte contre la délinquance.

Si on peut raisonnablement penser qu'une diminution significative de la criminalité doit entraîner une diminution du sentiment d'insécurité, d'autres actions spécifiques doivent être mises en œuvre. Pour simplement rester dans le champ de la sécurité, sans aborder les conditions économiques et sociales, le cadre de vie, les transports utilisés, les modes de vie et de sociabilité, on peut évoquer aussi comme sources du sentiment d'insécurité le manque de confiance des citoyens envers les institutions, en particulier envers les forces de sécurité et leur capacité à élucider les crimes et délits, ainsi que les difficultés rencontrées par l'institution judiciaire pour trouver des réponses satisfaisantes à cette délinquance massive.

Il convient en outre de prendre en compte le développement des incivilités, diverses transgressions à l'ordre social qui, tout autant que la délinquance elle-même, nécessitent un traitement spécifique devant mettre en relation l'ensemble des intervenants de la vie de la cité.

La finalité du service public de sécurité est de protéger les personnes et les biens dans leur espace de vie, cette sécurité étant indispensable à l'exercice de leur liberté. Dans cette perspective, il apparaît essentiel que les institutions, quelles qu'elles soient, en charge de ce service public de sécurité soient proches, au sens large du terme et non pas

seulement au sens géographique, de celles et de ceux qu'il s'agit de protéger.

Cet exercice est de la responsabilité de l'ensemble des institutions. En ma qualité de ministre de la Défense, ayant la gendarmerie et les armées sous ma responsabilité, je suis particulièrement concerné.

- La gendarmerie nationale, qui a en charge la sécurité publique sur 95 % du territoire national et au bénéfice de 50 % de la population, est un acteur quotidien du service public de sécurité.

- Les armées elles-mêmes sont appelées à fournir des moyens de renfort pour la sécurité intérieure, notamment lors des crises.

Je pense à l'intervention des militaires lors des catastrophes naturelles ou dans le cadre plus exceptionnel du plan Vigipirate. Aujourd'hui encore, environ 800 militaires de l'armée de terre apportent quotidiennement leur concours actif aux forces de police et de gendarmerie sur l'ensemble du territoire national. Cet outil que sont les forces armées exprime de façon très explicite les principes de disponibilité et de proximité, gages de l'efficacité de la politique de sécurité. Ils s'inscrivent dès lors parfaitement dans les thèmes de cet atelier : « Quelle politique de sécurité de proximité ? »

Je souhaiterais développer ce thème en rappelant tout d'abord comment se présente aujourd'hui la contribution du ministère de la Défense en matière de sécurité de proximité, puis comment, face à une demande sociale qui se renouvelle, nous pouvons participer à l'adaptation des réponses de l'État et de ses partenaires.

La réponse aux défis en matière de sécurité passe en premier lieu par une présence au plus près des lieux où vivent les citoyens.

C'est ainsi que l'ensemble des implantations des forces de sécurité constitue une expression concrète de la présence de l'État. Il s'agit bien sûr des commissariats de police, mais également de l'ensemble des 3 600 brigades de gendarmerie. Ce maillage très dense qui irrigue la France place ainsi la gendarmerie au cœur de la population. Ce dispositif est un atout dont l'efficacité se vérifie au quotidien. Certes cette répartition très étendue a un coût important – et nous devons veiller à l'assurer au meilleur coût – mais cette charge correspond à une mission fondamentale de l'État. La surveillance des zones peu peuplées présente de surcroît un grand intérêt de sécurité publique, notamment pour la recherche du renseignement, terrorisme et grand banditisme, et en raison de la grande mobilité de la délinquance.

La présence ne saurait toutefois être à elle seule un gage d'efficacité.

Les personnels ainsi répartis doivent être en mesure de s'adapter à la demande des citoyens, et cette adaptation passe par deux nécessités : la disponibilité et la capacité d'intervention.

La disponibilité des forces armées est permanente, et les moyens tant humains que matériels qu'elles fournissent régulièrement lors des différentes crises attestent de leur réactivité. Dans ce domaine, la disponibilité des gendarmes, qui découle de leur statut militaire et de leur logement en caserne, contribue à l'efficacité du maillage territorial. Le logement du gendarme, dans la cité qu'il est chargé de protéger, lui permet de bien s'intégrer à la population.

La disponibilité des personnels permet, au-delà d'une présence nécessaire, d'assurer une capacité d'intervention. Rapidité de la réponse et adéquation de

l'intervention sont en effet des éléments essentiels d'une bonne sécurité de proximité. À cet égard, il est maintenant établi que l'organisation du service nocturne de la gendarmerie permet dans l'ensemble une réponse plus rapide, par des spécialistes de l'accueil téléphonique, à toute heure de la nuit, et surtout une réponse adaptée aux circonstances grâce à la coordination des moyens opérée par les centres opérationnels des groupements départementaux.

Si la disponibilité et la capacité d'intervention sont des éléments essentiels d'une bonne politique de sécurité de proximité, il n'en demeure pas moins que la qualité de l'accueil en constitue la base indispensable. Le citoyen doit avoir confiance dans les forces de sécurité. Cette confiance ne saurait être acquise une fois pour toutes, elle est au contraire sans cesse à gagner, notamment par le strict respect de la déontologie, par un développement de la formation des hommes et grâce à des infrastructures adaptées. L'ensemble des forces de police se sont engagées dans une démarche d'amélioration de l'accueil, et la gendarmerie a fait de ce thème une de ses priorités.

Dans cette même perspective, un autre programme est aujourd'hui mis en œuvre : le développement de la police technique et scientifique de proximité.

Toute infraction attentatoire à l'intégrité des citoyens nécessite une action immédiate sur le plan judiciaire. C'est ici que la police technique et scientifique de proximité permet à chaque unité de procéder elle-même au relevé des traces et indices, et de démarrer ainsi l'enquête dans de bonnes conditions.

La gendarmerie départementale, qui consacre environ 40 % de son activité à la police judiciaire, s'est dotée de moyens techniques adaptés. Ainsi, indépendam-

ment des matériels très spécialisés mis en œuvre par l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie, par les sections de recherches et par les brigades de recherches départementales, chaque brigade territoriale est équipée, depuis 1996, de mallettes de recherche des traces digitales.

Cet effort vise à garantir à tout citoyen que le délit dont il a été victime fera l'objet d'une véritable enquête. Ainsi à terme pourra-t-on constater une amélioration du taux d'élucidation des affaires, gage d'un moindre classement sans suite des infractions. C'est aussi l'une des voies pour agir sur le sentiment d'insécurité, le citoyen constatant que les institutions prennent véritablement en compte leur affaire.

Une autre piste d'amélioration constante de la qualité du service public de sécurité réside dans une plus grande professionnalisation des forces de police. Dans cette perspective, la multiplication des formateurs relais, dans les différents domaines que sont la lutte contre le travail clandestin, la consommation de drogue et la lutte contre les trafics de stupéfiants ou encore la protection de l'environnement, permet de diffuser les connaissances techniques nécessaires au plus près de la population dans les établissements scolaires et dans les entreprises notamment : c'est ainsi que 400 000 personnes ont bénéficié de l'intervention des formateurs relais de la gendarmerie en 1996.

La pertinence de tout dispositif sécuritaire repose sur une démarche partenariale. La gendarmerie est partie prenante dans la politique de sécurité.

À ce titre, elle s'implique totalement dans les instances locales de concertation, en participant activement aux conseils communaux de prévention de la délinquance,

aux conseils d'environnement social des collèges et aux groupes locaux de traitement de la délinquance. Selon une enquête que j'ai fait effectuer pour la préparation de ce colloque, depuis le début de l'année, les brigades de gendarmerie ont participé à 2 675 réunions locales de concertation sur les problèmes de sécurité, dont notamment 919 réunions des conseils communaux de prévention de la délinquance, 321 réunions du plan départemental de sécurité, mais aussi 555 réunions diverses, rubrique qui regroupe aussi bien des réunions d'associations d'aide aux victimes, que des rencontres dans les établissements scolaires ou encore des forums de quartier. Cette diversité et cette vitalité de la concertation locale montrent combien nos institutions doivent être disponibles pour répondre à une demande de sécurité protéiforme, et plus seulement définir une offre de sécurité indépendante des attentes du public.

Si l'évolution du champ de la sécurité, que j'ai évoquée au début de mon propos, doit nous conduire à des efforts permanents d'adaptation, les principes sur lesquels s'est bâtie la politique de sécurité de proximité depuis une quinzaine d'années demeurent d'actualité :

- Prendre en compte la demande sociale en agissant sur la délinquance elle-même, mais aussi sur le sentiment d'insécurité, ce qui nécessite l'écoute des populations et un dialogue permanent avec nos concitoyens ;

- Combiner de manière intelligente prévention, répression et solidarité, en assurant la cohérence de l'État lui-même et en construisant des politiques partenariales sérieuses fondées sur un diagnostic de qualité, un examen des moyens déjà mis en œuvre et intégrant une évaluation exigeante ;

- Adapter les réponses aux territoires et à leur évolution afin de mieux

prendre en compte par ailleurs la mobilité des populations, ce qui impose un travail en réseau entre les différents espaces publics et leurs responsables.

Pour la gendarmerie aussi, la bonne répartition territoriale constitue désormais un impératif.

Certes le maillage territorial doit être maintenu. Il répond au besoin pour le gouvernement d'avoir partout présente sur le territoire, en cas de crise grave, une force de sécurité. Cette présence répond d'autre part à un impératif d'aménagement du territoire. Les citoyens doivent avoir accès aux services publics dans l'ensemble du pays, y compris au service public de sécurité, même si le niveau et l'organisation de ce service peuvent être différenciés selon les situations.

Sous ces deux réserves, l'évolution démographique doit nous conduire à rationaliser notre implantation en zone de police d'État où existent encore 700 brigades, et parallèlement en milieu rural, certains cantons comptant encore 2 ou 3 brigades, afin de renforcer les brigades assurant la sécurité en zone périurbaine. Les deux limites que je fixe à ce redéploiement consistent d'une part à maintenir en ville le potentiel nécessaire pour accomplir les missions judiciaires et militaires qui incombent à la gendarmerie, d'autre part à maintenir en tout état de cause une brigade constamment opérationnelle dans chaque canton rural. Dans les zones périurbaines les plus sensibles, la gendarmerie se prépare à renforcer sa présence. Je rappelle à cet égard que la gendarmerie assure la sécurité de 70 zones urbaines sensibles.

Et surtout, les études de l'Insee montrent que d'ici à l'année 2015 la population des zones périurbaines aura augmenté de plus de 7 000 000 d'habitants, alors que

dans ce même temps, les centres d'agglomération auront vu leur population se stabiliser, voire décroître.

Il convient par ailleurs de rappeler que les seuls renforts prévus pour les prochaines années par la loi de programmation militaire viendront des 16 200 volontaires qui remplaceront progressivement les 12 000 gendarmes auxiliaires. Ce renfort aura toutefois un fort potentiel professionnel dans la mesure où ces volontaires resteront plus longtemps que les appelés actuels et disposeront d'une capacité judiciaire à même d'assister plus efficacement les militaires professionnels.

Outre le redéploiement interne, nous devons également poursuivre l'application de la répartition légale des zones de compétence avec la police nationale conformément à la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité du 21 janvier 1995.

L'ensemble de ces mouvements suscite souvent, et c'est tout à fait normal, des inquiétudes sur le terrain, notamment chez les élus. C'est pourquoi j'ai demandé que désormais toute initiative en la matière fasse l'objet d'une concertation approfondie, basée sur des considérations pratiques que les échelons déconcentrés, en l'occurrence les commandants de groupement, sont les mieux à même, sous l'autorité des préfets, de recueillir.

Il nous faut en second lieu renforcer notre action en direction des mineurs, qu'il s'agisse des mineurs délinquants ou des mineurs victimes. Concernant les mineurs victimes, la gendarmerie nationale généralise désormais les structures d'écoute adaptées, les espaces de confidentialité, au profit d'enquêteurs spécialisés qui bénéficient d'une formation adaptée. La gendarmerie nationale s'as-

sociera, dans cet esprit, très activement aux mesures qui seront prises par le garde des Sceaux pour mettre en œuvre la loi sur les abus sexuels.

Par ailleurs, la création d'unités nouvelles, les brigades de prévention de la délinquance juvénile, à vocation essentiellement préventive, permettra de renforcer l'action de la gendarmerie en direction des mineurs ; 10 unités auront été installées en 1997, 10 autres sont programmées pour 1998 dans la mesure où les opérations de meilleure répartition pourront se poursuivre afin de dégager les effectifs nécessaires.

Mieux prendre en compte la demande sociale, cela signifie aussi une écoute plus attentive du sentiment d'insécurité au-delà du traitement de la délinquance et une meilleure prise en charge des victimes.

La prise en compte du sentiment d'insécurité passe en particulier par un renforcement de la présence humaine. Elle concerne tout d'abord les forces de sécurité publique. C'est ainsi que les effectifs des brigades et des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie sont régulièrement renforcés dans les zones sensibles par les escadrons de gendarmerie mobile. Depuis trois ans, 9 escadrons sont ainsi mobilisés en permanence au profit des circonscriptions.

Dans cet esprit, nous devons veiller à une bonne utilisation des forces mobiles, surtout dans une période comme celle que nous connaissons de relative paix sociale.

Cette démarche vient conforter la priorité désormais donnée, au quotidien, à la sécurité publique sur l'ordre public. Elle suppose aussi une bonne concertation avec les polices municipales et les différentes forces de sécurité privée, qu'il s'agisse des sociétés de surveillance des centres commerciaux, des gardiens d'im-

meuble ou encore des personnels des sociétés de transport public. Fort heureusement, une prise de conscience s'est opérée ces dernières années pour constater les erreurs commises antérieurement qui avaient consisté à priver de toute présence humaine certains espaces publics particulièrement sensibles, comme les gares ou les ensembles HLM.

La mise en place, prochainement, des agents locaux de médiation dans le cadre du plan emploi jeunes devrait permettre de renforcer encore cette présence. La gendarmerie nationale est prête à répondre aux demandes des collectivités locales dans le cadre de conventions afin d'assurer leur formation, leur suivi et, si nécessaire, leur encadrement.

Ils seront utiles pour compléter l'action des 500 brigades qui surveillent aujourd'hui les 1 000 communes urbaines ou périurbaines de sa zone de compétence.

Ces jeunes viendront ainsi conforter le rôle de médiation sociale que joue quotidiennement la gendarmerie, basée sur la connaissance intime du milieu dans lequel elle intervient et de l'environnement social, économique dans lequel elle développe son action. Les brigades de gendarmerie verront ainsi leur rôle de lieux de contact, de prévention, de règlement amiable des litiges une nouvelle fois confirmé.

Ces différentes démarches doivent se compléter par une amélioration de la prise en compte des victimes. Celles-ci doivent faire l'objet d'une attention effective des services, leur problème doit être traité et, surtout, une information sur la suite réservée à leur plainte doit leur être donnée. Il faut lutter ici contre les habitudes, car la multiplication du nombre d'infractions tend à faire oublier que chaque victime ressent sa situation comme unique. À cet égard

j'envisage, avec la collaboration des parquets, de monter des expériences pilotes pour améliorer de façon significative l'information des victimes.

Je souhaite enfin redire ici notre attachement au partenariat.

Les témoignages apportés par les commandants de groupement dans les ateliers de notre rencontre attestent de l'implication de la gendarmerie, que ce soit dans l'Hérault, avec la désignation de correspondants par bassin d'enseignement, dans les Yvelines, avec la délocalisation d'une partie de la brigade territoriale dans le quartier sensible de Magny-les-Hameaux.

La gendarmerie nationale a participé activement à la mise en place des plans départementaux de sécurité. Ceux-ci ont permis d'une part de mieux articuler action préventive et politique pénale, par une coopération plus étroite entre les préfets et les procureurs. Ils ont permis aussi de renforcer la coopération opérationnelle entre police, gendarmerie et services des douanes. Je souhaite que cet effort puisse être poursuivi.

Nous y contribuerons, pour notre part, en développant les responsabilités des échelons opérationnels, notamment celui des groupements de gendarmerie. Le décret du 19 septembre 1996 a confié au commandement du groupement de gendarmerie, conjointement avec le directeur de la sécurité publique, le rôle de conseiller du représentant de l'État en matière de sécurité et de paix publique. J'entends conforter ce rôle, poursuivant ainsi un mouvement de déconcentration indispensable à la définition de la politique de sécurité de proximité.

En complément à cette démarche vont être négociés dans les prochains mois les contrats locaux de sécurité, qui doivent être l'occasion de conclure de

véritables accords de sécurité communautaires impliquant l'ensemble des acteurs. J'ai d'ores et déjà demandé à la gendarmerie de s'engager résolument dans ce dispositif nouveau.

La maîtrise des problèmes de sécurité constitue, à côté de la diminution du chômage, l'une des attentes les plus fortes de nos concitoyens. C'est un terrain sur lequel l'État est le premier interrogé, même s'il n'est plus le seul. Cette maîtrise de la délinquance constitue un enjeu majeur pour notre démocratie. La confiance dans les institutions républicaines en dépend. L'absence de solutions peut en effet entraîner des dérives dangereuses, comme l'appel à des forces de sécurité non contrôlées, les phénomènes d'autodéfense, le renforcement des inégalités territoriales, le marquage dégradant de certaines zones d'habitation, la perte de substance du tissu économique et commercial, l'abandon des services publics renforçant encore l'exclusion des populations les plus fragiles.

Comme le souligne l'article 1^{er} de la loi d'orientation de 1995 : « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens. »

Mais une politique de sécurité de proximité ne peut se décréter, elle doit se mettre en place avec l'ensemble des acteurs locaux, sur un territoire donné et pour une population particulière. Ce sont les femmes et les hommes de terrain qui sauront relever ce défi de la sécurité de proximité. À nous, tous ensemble, de leur en donner les moyens.

LOUIS BESSON, Secrétaire d'État au Logement

Villepinte, vendredi 24 octobre 1997

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai répondu à l'invitation de Jean-Pierre Chevènement à participer à ce colloque. Élu local, chargé au sein du gouvernement du Logement et de l'Urbanisme, je ne peux que me sentir concerné par l'ambition d'avoir des « villes sûres pour des citoyens libres ». Je souscris à ce titre qui correspond pleinement à l'approche interministérielle et globale des problèmes de sécurité qui sert de fil conducteur à ce colloque.

La qualité de la ville dépend non seulement de celle de son urbanisme, de la densité de ses services, mais aussi, et de plus en plus, de la sécurité qui garantit l'usage paisible de l'espace public et de l'espace privé. Force est de constater que tous les espaces urbains ne sont pas égaux en matière de sécurité. Frappés de plein fouet par la crise sociale, certains quartiers d'habitat social sont particulièrement concernés par la délinquance et les incivilités. Le sentiment d'insécurité fait alors trop souvent le lit des extrémismes de tout bord. Apporter des solutions concrètes à ces situations constitue bien, comme le rappelait le ministre de l'Intérieur, un enjeu majeur pour notre démocratie : la préservation de la sûreté doit être une garantie apportée à tous les citoyens,

quelle que soit leur condition sociale.

Par rapport à ce constat, deux points me semblent particulièrement importants en matière de politiques locales de sécurité ; ils inspirent d'ailleurs la conception même de ce colloque : le principe de complémentarité des actions d'amont et d'aval d'une part, l'importance de la territorialisation de l'action d'autre part.

La complémentarité des actions d'amont et d'aval, de prévention et de répression est indispensable pour apporter une solution cohérente aux problèmes d'insécurité.

C'est une évidence que de rappeler que la délinquance et les incivilités ont pour terreau les problèmes sociaux, dont les effets sont amplifiés par certaines formes urbaines.

C'est une évidence aussi que les actions menées en amont peuvent voir leurs effets sensiblement amoindris par la persistance de problèmes d'insécurité : qui n'a pas en tête des exemples de quartiers réhabilités et qui pourtant continuent de fonctionner comme des repoussoirs du fait du climat d'insécurité qui y règne ?

S'agissant des facteurs accusés de contribuer en amont à l'insécurité,

deux concernent directement mon champ de compétences et sont souvent mis en avant par l'opinion publique : il s'agit des politiques de peuplement mal maîtrisées et d'un urbanisme considéré comme crimino-gène. Ces deux sujets méritent d'aller un peu plus loin dans l'analyse que ne le font certaines approches schématiques.

Le problème des attributions de logements sociaux est un sujet sensible et volontiers polémique, à propos duquel il est important de se garder à la fois des fantasmes et de la cécité. Un fantasme, ancien, tend parfois à assimiler bien vite classes populaires et « classes dangereuses » ; 1 000 000 de personnes vivent en HLM dont 3 000 000 dans des ZUS, qui pour une part d'entre elles rencontrent des difficultés sociales. Ceci n'en fait pas pour autant des délinquants en puissance. Par ailleurs, le droit au logement doit mobiliser tous les responsables publics, car on ne peut se satisfaire d'une situation où trop de personnes sont encore privées d'un toit décent.

À l'inverse, la cécité, plus ou moins naïve, consisterait à ignorer les risques de ghettoïsation qui concernent certains quartiers, et la fragilité de leur tissu social. Trois pistes d'action me semblent à ce titre prioritaires :

– Une politique des attributions de logements sociaux plus transparente et plus partenariale, qui équilibre au mieux les objectifs de solidarité et de mixité sociale, ceci suppose une approche locale capable à la fois de saisir la réalité des situations à un niveau territorial très fin (l'approche par cage d'escalier peut être pertinente) et d'appréhender les équilibres sociaux à l'échelle d'un bassin d'habitat. Des dis-

cussions ont été engagées sur ce sujet avec le mouvement HLM, et des premiers contacts, à prolonger, ont été pris avec les associations de maires ;

– La deuxième piste consiste dans une meilleure répartition du logement social entre les communes. C'est certainement la véritable réponse structurelle au double objectif de mixité sociale et de solidarité que j'évoquais à l'instant, objectif qui ne doit pas concerner que les communes déjà largement pourvues en logement social. La loi d'orientation pour la ville en 1991 avait ouvert la voie. Force est de constater que les résultats n'ont pas été à la hauteur des enjeux. Il faudra donc reprendre cette question, avec une ambition que je partage avec madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry ;

– La troisième voie correspond à l'offre de « produits logement » adaptés dans leur conception et leur niveau de loyer à des familles cumulant problèmes de ressources et handicaps sociaux. Le projet de loi de finances pour 1998 nous donne les moyens de cette politique. La coopération active des communes et la volonté des organismes HLM seront bien sûr nécessaires pour conduire à bien ces opérations.

L'urbanisme « pathogène »

Il est clair que la conception initiale de certaines cités, du fait de problèmes d'échelle ou d'enclavement, conjuguée de surcroît à la dégradation des sites au fil du temps, est un facteur de mal-vivre, qui favorise les incivilités et le sentiment d'insécurité. La relance ambitieuse des réhabilitations de logements, décidée dès le mois de juin par le gouvernement, est une première

réponse. Elle est sûrement insuffisante, à elle seule, pour certains quartiers qui nécessitent une action plus forte portant sur l'espace urbain – dans toutes ses composantes –, et pas seulement sur les logements. Ce chantier, ouvert dans le cadre de la politique de la ville et qui me tient à cœur, mérite d'être fortement amplifié.

Par ailleurs, il m'apparaît fondamental qu'en matière d'urbanisme l'investissement et le fonctionnement ne soient pas dissociés. Ceci a deux implications.

D'abord, un espace urbain doit être conçu en prenant en compte ses usages et, à ce titre, les problèmes de sécurité doivent être envisagés, parmi d'autres aspects, de façon pragmatique et en tenant compte des réalités locales. Ceci me semble relever d'ailleurs davantage de l'évolution de la pratique des professionnels concernés que de dispositifs normatifs.

Surtout, dans bien des cas, c'est autant la gestion que la conception de l'espace urbain qui est en cause. À ce titre, un soin attentif de l'espace public et une gestion de proximité, gage de davantage de présence, sont des facteurs déterminants de réduction des incivilités, et donc du sentiment d'insécurité. Les organismes HLM, comme les communes, sont de plus en plus sensibles à cette dimension. Les emplois jeunes et, pourquoi pas, la réduction du temps de travail pourront certainement aider dans cette voie. C'est d'ailleurs l'orientation de l'accord en cours de préparation avec l'UNFOHLM concernant les emplois jeunes ; cette démarche me semble plus propice à une bonne adaptation à la diversité des situations qu'une approche normative et standardisée.

Ces problèmes me conduisent tout naturellement à aborder l'autre dimension, fondamentale à mes yeux, des politiques locales de sécurité : leur territorialisation. Avec le lancement des contrats locaux de sécurité, Jean-Pierre Chevènement a pris le parti d'une approche partenariale et au plus près des besoins. La sécurité est conçue comme le produit de démarches complémentaires, de natures différentes, où chaque partenaire peut optimiser son intervention dans son champ de responsabilités propres.

De ce point de vue, je tiens à souligner que les organismes HLM ont été, d'ores et déjà, soit à l'origine soit partenaires d'expériences de prévention voire de sécurisation de proximité, dont certaines seront évoquées dans cet atelier. De ces dernières, deux enseignements majeurs me semblent pouvoir être tirés :

1. Il faut éviter toute standardisation des réponses. En fonction des contextes locaux, qu'il s'agisse des problèmes à traiter, des points d'appui existants dans le tissu social, des sensibilités locales, les réponses peuvent différer. On le voit, par exemple, à travers les expériences locales d'agents de médiation et de prévention dans lesquelles le contenu des missions, l'employeur, varie d'un site à l'autre, et qui sont souvent le résultat de discussions partenariales.

2. Deuxième enseignement, dès lors que la sécurité et la prévention font l'objet d'une démarche partenariale, il est indispensable, comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur, de clarifier les responsabilités de chacun et de prévoir les articulations des

LES INTERVENTIONS DES MINISTRES :

interventions. C'est la condition nécessaire pour éviter la confusion des missions (tout le monde ne peut pas s'improviser policier ou assistante sociale ou les deux à la fois) ; c'est la condition aussi d'une complémentarité efficace des interventions, où chaque partenai-

re prend le relais au bon moment. Bien souvent les problèmes ne sont pas traités parce que les efforts des uns ne sont pas relayés par l'action des autres de façon pertinente. Voici les quelques éléments de réflexion que je souhaitais apporter.

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

INTERVENTION DE JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT, ministre de l'Intérieur

Villepinte, samedi 25 octobre 1997

Permettez-moi d'abord d'adresser mes remerciements à tous ceux qui ont assuré le succès de ce colloque : M^{me} Nicole Klein, chef du service de l'information et des relations publiques du ministère de l'Intérieur ; M. Raphaël Bartolt, sous-directeur au ministère de l'Intérieur ; et les rapporteurs, MM. Jean-Louis Nembrini, Gilles Sanson, Claude Hanoteau et M^{me} Ballestrazzi. Mes remerciements s'adressent aussi aux parlementaires qui ont accepté de présider nos ateliers de la journée d'hier, M. Jean-Marc Ayrault, M. Jean-Paul Delevoye, M^{me} Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Paul Loridant, M. Michel Vauzelle, M. Pierre-André Wiltzer. Et je n'oublie aucun de ceux, nombreux, qui ont animé nos débats, élus, fonctionnaires ou militaires, militants associatifs, universitaires. J'ai été frappé par l'épaisseur humaine, fruit d'une longue expérience, que laissent voir beaucoup d'interventions, nourrissant un riche dialogue.

Monsieur le Premier ministre, le 19 juin dernier, vous avez clairement affirmé, dans votre discours de politique générale devant le Parlement, que la sécurité serait une priorité

majeure de votre gouvernement. Tant il est vrai que le droit à la sûreté, égal pour tous, conditionne toutes nos libertés.

Vous avez dégagé des moyens : 8 250 emplois d'adjoints de sécurité seront créés d'ici à la fin de 1998. S'y ajouteront les agents locaux de médiation, qui seront créés dans le cadre du plan emplois jeunes, notamment par les collectivités locales.

De ces moyens nouveaux, il nous faut faire un bon usage. Des textes sont en préparation, une circulaire interministérielle sur les contrats locaux de sécurité vient d'être signée. Trois projets de loi sont en cours d'élaboration, sur les polices municipales, les sociétés privées de gardiennage et de protection et sur la création d'un conseil supérieur de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

L'État doit remplir la première de ses missions, qui est d'assurer à chacun la sûreté de sa personne et de ses biens.

Qu'il le fasse en partenariat ne signifie évidemment pas qu'il déserte cette responsabilité éminente.

Quand l'insécurité s'ajoute au chômage et à la pauvreté, nous savons

que le désespoir n'est pas loin, avec des réactions irrationnelles, dangereuses pour la démocratie. C'est pourquoi un gouvernement vraiment républicain doit répondre à l'attente de nos concitoyens dans le domaine de la sécurité, dont on sait qu'elle est – avec l'emploi – leur principale et d'ailleurs légitime revendication.

C'est l'objet de ce colloque, « Des villes sûres pour des citoyens libres » : donner un élan nouveau à notre politique de sécurité, et particulièrement assurer la sécurité de proximité, celle à laquelle nos concitoyens aspirent légitimement dans leur vie quotidienne, celle qui leur permet de circuler librement dans leur quartier ou dans les transports en commun, sans encourir ni agression, ni menace, ni incivilité, celle qui met leur domicile ou leur véhicule à l'abri du vol et des déprédations, celle qui protège leurs enfants du racket et du trafic de drogue. Car ce sont les couches sociales les plus démunies qui souffrent le plus de l'insécurité. C'est ce qu'ont compris les démocrates américains et les travaillistes britanniques mais nous devons le faire à la française, en nous appuyant sur l'idée républicaine : citoyenneté-proximité-efficacité. Tel est le triptyque autour duquel se sont organisés les travaux de notre colloque, et qui fournit les grandes orientations d'une politique qui lie la sûreté et la liberté, comme l'avait fait dans son article 2, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Une telle politique est évidemment l'affaire de tout le gouvernement, et je remercie chaleureusement chaque ministre de la contribution éminente qu'il a apportée à nos travaux.

Une société sûre ne peut résulter que d'efforts convergents, même s'ils s'inscrivent dans des temps différents :

– Le temps long pour l'éducation à la citoyenneté dans les classes de première des lycées ou l'introduction de la morale civique dans les concours de formation des enseignants annoncée par Claude Allègre. De même pour le remodelage de nos banlieues, évoqué hier à l'horizon de vingt ans par Martine Aubry et par Louis Besson ;

– Le temps court, bien sûr, pour la police, la gendarmerie et la justice, car contre la délinquance il faut frapper vite et fort. Se donner les moyens d'enquêtes rapides par la police scientifique et technique de proximité, ainsi que l'a souligné Alain Richard, et traiter autant que possible les affaires judiciaires en temps réel, comme Élisabeth Guigou l'a suggéré, en s'appuyant en particulier sur la territorialisation de l'action publique.

De ce colloque si riche de propositions, quelques grands axes se dégagent déjà à l'évidence.

1. Il n'est pas de société policée – c'est-à-dire civilisée – sans valeurs partagées

Que les valeurs de la citoyenneté – ensemble indissociable de droits et de devoirs – viennent à s'effacer, et c'est le risque de l'anomie sociale qui menace : la République est un régime de liberté, elle n'est pas un régime d'anarchie, car la liberté s'organise. Elle implique des règles définies en commun, et par conséquent des limites. Il faut le comprendre : c'est l'objet même de l'éducation civique.

Une société qui ne croit plus en ses valeurs ne peut plus les transmettre. Est-ce un hasard si la délinquance des mineurs a doublé de 1973 à 1996, et si sa part dans la délinquance générale est passée de 9,7 à 17,9 % ? On ne peut pas mettre un policier derrière chaque Français !

2. La proximité est le gage de la confiance de la population

La police de proximité est un défi pour la police nationale qu'elle a déjà commencé à relever : la préfecture de police a entrepris de réformer ses structures pour répondre aux attentes des Parisiens. Dans les régions aussi, un effort de permanence 24 heures sur 24 va être entrepris. Les moyens nouveaux, à commencer par les adjoints de sécurité, seront systématiquement affectés aux départements et aux zones qui concentrent plus des quatre cinquièmes de la délinquance. Laissant vagabonder mon imagination, j'imaginerais volontiers, à l'exemple du plan « Universités 2000 », un plan quinquennal « Sécurité proximité 2002 » pour accélérer la construction de commissariats de proximité dans les quartiers difficiles.

L'effort des collectivités locales et des associations prendra aussi le relais. Des contrats locaux de sécurité seront passés à l'initiative des préfets, des procureurs de la République et des maires, en s'appuyant sur des diagnostics largement débattus avec tous les acteurs locaux de la sécurité.

Puis-je faire une suggestion ? Que sur la base des actes de ce colloque national, des colloques départementaux ou locaux permettent les mê-

mes décloisonnements, les mêmes échanges fructueux, car nous souffrons dans notre pays d'un excessif repli de chaque institution sur elle-même. La proximité, c'est aussi cela : la mise en commun.

3. La sécurité ne va pas sans la sanction

La coopération entre la Justice et la police sortira renforcée de nos échanges, même si des sanctions adaptées aux formes variées de la délinquance, et singulièrement à la délinquance des mineurs, peuvent faire l'objet de recherches plus approfondies. Faut-il en rester à la philosophie de l'ordonnance de 1945 sur la protection judiciaire de la jeunesse ? Suffit-il d'augmenter les moyens ? Ne faut-il pas trouver des formules nouvelles pour isoler les quelques délinquants multirécidivistes qui forment dans les quartiers le noyau dur de la violence urbaine ?

Comme l'a souligné le directeur de la prison de Loos dans une intervention remarquable, ce n'est pas tant la privation de liberté qui devrait faire problème que les conditions de détention et le déni de tout droit aux détenus. Leçon parfaitement admise dans les démocraties scandinaves, étant bien entendu qu'à l'horizon de la sanction il doit toujours y avoir le souci d'une réinsertion dans la société.

Un grand chantier a ainsi été ouvert pour améliorer l'efficacité de cette chaîne qui, de la prévention à la répression des actes délictueux, lie la police, la gendarmerie, la Justice et, je serais tenté d'ajouter, les médias, tant la représentation de la délinquance et de la société où elle

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

s'enracine redouble ses effets de peur et de fascination.

Bref, il n'y a pas de politique de sécurité républicaine qui ne parte de quelques concepts clairs, si possible partagés. Je souhaite que le dialogue si riche entamé ici, à Villepinte, se poursuive, entre tous les acteurs de la sécurité, avec les citoyens, dans la presse, et bien sûr, aussi sur le terrain.

J'aurai l'occasion, dans les prochains mois, d'aller sur place, dans les régions, dans les villes, dans les

quartiers, pour m'entretenir avec les responsables de la mise en place des contrats locaux de sécurité. Les questions qui ont fait ici l'objet de nos échanges devront trouver à l'occasion de solutions pratiques. Je n'ai pas de tâche plus urgente.

Merci, monsieur le Premier ministre, d'avoir bien voulu marquer encore une fois, en concluant nos travaux, la place que le gouvernement et vous-même, accordez aux attentes des Français en matière de sécurité.

RAPPORT DE JEAN-LOUIS NEMBRINI, inspecteur général de l'Éducation nationale

QUI PARLE DE LA CITOYENNETÉ ?

I. Parler de la citoyenneté

La notion de citoyenneté est aujourd'hui perçue de manière confuse pour de multiples raisons :

– Le concept de contrat – adhésion à un projet historique de société et d'organisation politique – semble perdu de vue. Partant, la délibération, acte essentiel symbolisant le lien noué entre le citoyen et le politique est soit dévalorisée, soit ignorée, soit même remise en cause ;

– On relève ensuite un affaiblissement de la morale civique, sans doute parce qu'il paraît difficile de se référer à un modèle républicain fondé sur des valeurs qui semblent abstraites, désincarnées et en tout cas loin de la réalité quotidienne, mais surtout parce que ses principes sont inégalement inculqués par la famille et l'institution scolaire ;

– Enfin, certaines catégories de la population ne reconnaissent pas dans leur culture initiale les concepts républicains fondamentaux, comme la relation directe de l'individu à l'État, ou encore la laïcité.

Cette image brouillée de la citoyenneté produit l'incivilité, si ce ne sont des comportements sociaux déviants. Dans certains lieux de nos villes, les espaces publics sont délibérément dégradés, ces atteintes

multiples et répétées à l'espace collectif manifestant un refus symbolique de l'appartenance à la communauté des citoyens.

Ces agressions au domaine public induisent des réflexes de fuite (pour ceux qui disposent de ressources suffisantes) et des attitudes d'assiégé (pour ceux qui restent). L'espace public ne peut plus jouer sa fonction d'agora et, partant sa fonction citoyenne.

Dans cette configuration sociale et politique, l'école se retrouve souvent sur la ligne de front car elle est la première institution à laquelle sont confrontés les enfants originaires des secteurs difficiles.

Normalement, et traditionnellement dans nos sociétés, l'autorité parentale fixe des bornes et norme le comportement de l'enfant en transmettant les principes de civilité et d'urbanité : ce premier échelon d'éducation et d'autorité fait aujourd'hui fréquemment défaut. Dans ce constat, il faut cependant s'interroger sur l'exemplarité du modèle parental, lorsque la famille est rongée par le chômage et que la difficulté de la vie au jour le jour oblige à recourir à des combines « pour s'en sortir » : le rôle des parents dans l'apprentissage initial

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

de la citoyenneté trouve vite ses limites dans une situation de détresse sociale.

Finalement, si on ajoute le défaut d'efficacité, l'effacement ou l'absence des corps intermédiaires (églises, associations, syndicats), l'école se retrouve en première ligne. Obligée de pourvoir à cette primaire éducation à la sociabilité, elle se trouve aussi confrontée aux manifestations chroniques d'incivilité, et subit souvent – comme espace public hautement symbolique – les dégradations dont le sens a été précédemment évoqué.

Le rôle de l'école est donc capital, même si elle n'a pas complètement pris la mesure de la priorité civique qui se trouve au cœur du projet éducatif et si elle n'est pas encore tout à fait parvenue à en tracer les contours conceptuels et pédagogiques.

L'école a peut-être perdu de vue qu'elle était au cœur de l'élaboration du pacte républicain, et ses maîtres qu'ils étaient responsables de la transmission de ce message. Tout d'abord, les enseignants ne sont pas toujours eux-mêmes persuadés du bien-fondé des valeurs qu'ils ont à enseigner ; il ne sont pas ensuite suffisamment formés à cet exercice. Il est vrai que la multiplication des sollicitations extérieures, renforcées par les demandes diverses de l'administration elle-même, aboutissent à un foisonnement éducatif dans lequel le sens se dilue : les pratiques citoyennes se multiplient dans les établissements scolaires, dans l'absence de références claires aux principes fondamentaux et avec le risque, parfois, de la contre-productivité.

Pour instaurer le sentiment civique, dès le plus jeune âge, il convient donc :

– en premier lieu, de rappeler que l'école n'est pas seule. Elle doit s'appuyer sur l'autorité parentale et ce faisant aider à sa restauration, car les services publics ne peuvent être les uniques prescripteurs des comportements sociaux, civils et civiques (la sanction scolaire, par exemple, pour être efficace et avoir valeur éducative, doit être relayée par la famille). La réalisation de cet objectif passe par une participation accrue et plus ouverte des parents aux actes de la vie interne de l'établissement ;

– en second lieu, de dire que, si l'on doit éduquer les comportements, il s'agit surtout à l'école d'enseigner les valeurs de la République – « liberté, égalité, fraternité », lien subtil entre « liberté » et « sûreté » – et de faire connaître les grands textes fondant l'État de droit. En conséquence, il faut admettre que l'école n'agit pas dans l'urgence mais dans le temps long, le temps de l'enfance et de l'adolescence.

Réaffirmer avec force la mission civique de l'Éducation nationale implique de convaincre et de former les maîtres, et d'abord d'imposer cette réflexion transversale dès les concours de recrutement (les toutes nouvelles dispositions en œuvre dès les prochains concours permettent déjà d'aller dans cette direction).

Il faut aussi prolonger l'enseignement civique au lycée, appuyé sur les matières enseignées – particulièrement l'histoire, la géographie et la philosophie –, en prenant particulièrement en compte le vide que

laissera la disparition programmée du service militaire obligatoire, dans le contexte actuel de l'abandon du projet de rendez-vous citoyen.

Il est également urgent de répondre aux besoins spécifiques des professeurs en matière de formation juridique, et de pourvoir aux exigences du débat démocratique en tant que méthode pédagogique.

.../...

II. Quelle cohésion sociale ?

Force est de constater que les droits du citoyen de 1789, liberté, sûreté, égalité, et les droits sociaux de 1946, droit au travail, droit à un revenu minimum, droit à un logement, sont difficiles à mettre en œuvre en temps de crise économique : si le SDF est citoyen en droit, il ne l'est pas dans les faits.

Enfin, l'urbanisation et la concentration de populations défavorisées ne permettent pas l'exercice normal de la citoyenneté. Les conditions de vie d'une population en détresse ont pour conséquences l'anonymat, le repli sur soi et la dissolution des rapports sociaux.

Il en résulte qu'aujourd'hui la cohésion sociale est confrontée à une double menace :

– Celle d'un dangereux effet de masse critique, car ce n'est plus une poignée d'exclus mais des millions de personnes qui se trouvent dans une situation de pauvreté durable ;

– Celle d'un non moins dangereux retournement des classes moyennes se manifestant par la diabolisation des étrangers et des assistés, la pression sécuritaire, le sentiment du gaspillage des prélèvements fiscaux,

la contestation du bien-fondé de la redistribution. Autant de réflexes destructeurs que l'on sait à l'œuvre dans le processus de ghettoïsation des villes américaines.

Face à ces menaces, il faut reconstruire un pacte de solidarité, un pacte républicain et :

– définir une politique de sécurité en distinguant la révolte qui peut s'expliquer de la dérive mafieuse ;

– favoriser les initiatives des corps intermédiaires ;

– redonner leur crédibilité aux services publics.

Cette réaction est possible car la société française reste unifiée par des principes politiques. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, il n'existe pas de ghettos urbains en France ; la lutte contre les ségrégations demeure, et l'aide sociale reste importante ; l'État républicain, s'il n'est plus pour tous une référence claire, demeure solidement établi.

Les emplois jeunes constituent aussi une chance pour les quartiers en difficulté, où de nouvelles activités, répondant à des besoins actuellement non satisfaits, pourront être développées. Le lien social, les relations de voisinage, la sécurité devraient en être améliorés.

Il faut également mobiliser les citoyens, rapprocher le pouvoir du terrain et favoriser l'exercice local de la démocratie en s'inspirant de réalisations positives :

– Comités ou conseils de quartiers, éventuellement dotés d'un budget ;

– Conseils municipaux d'enfants ou de jeunes ;

– Nouvelles formes de participa-

tion à la vie collective pour ceux qui se sentent exclus, et nouveaux lieux d'expression de la citoyenneté ;

– Coordination de l'action des services publics pour éviter les décalages entre annonces et réalisations.

III. Quelle place pour la politique de la ville ?

La politique de la ville n'est pas une idée neuve, car depuis plus de 20 ans elle met en œuvre des procédures spécifiques d'action sociale ou d'intervention sur le bâti et les espaces urbains. Il est vrai qu'elle a abouti à une certaine sophistication technocratique avec la politique des zonages différenciés, qui renforce parfois le sentiment d'une discrimination spatiale (cf. les « zupiens »).

Cette politique est bien entendu à unifier et à simplifier, car le respect du citoyen repose sur la bonne compréhension des dispositifs publics, et sur leur capacité à influencer sur les décisions correspondantes.

Malgré cette complexité croissante, justifiée souvent par la diversité des situations à traiter ainsi que par l'impossibilité d'appliquer partout des politiques de prêt-à-porter, la politique de la ville a pour mérite essentiel d'agir sur un territoire particulier bien identifié. Elle permet un traitement d'ensemble coordonné (remodelage des logements, refaçonnage des espaces publics, implantation ou renforcement de la présence des services publics, actions sociales diverses). Elle a aussi pour originalité, et c'est le fondement de son efficacité, d'associer élus, techniciens, habitants, et de reposer sur un contrat

passé entre l'État et les collectivités locales à l'échelle de l'agglomération.

Une place particulière doit être faite aux actions de prévention de la délinquance permettant de co-produire des règles de sécurité en associant acteurs publics, associations et habitants, même si l'État garde en matière de sécurité et de sûreté urbaines une responsabilité essentielle, avec notamment l'affectation des effectifs nécessaires de forces de police.

Au-delà de ses aspects instrumentaux que Jean-Pierre Sueur est actuellement en train d'explorer pour en proposer les évolutions nécessaires, la politique de la ville doit avoir pour traduction tangible la restauration de l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire urbain. Cela implique des actions partenariales entre l'État et les collectivités locales, avec pour objectif final d'introduire partout les fonctions complexes et variées qui font la ville et de remodeler des pans entiers de cités marquées par la dégradation.

Il sera nécessaire, compte tenu de l'échelle des besoins et de la nécessité de traiter ces problèmes de requalification urbaine dans la longue durée, de dégager les moyens d'un véritable fonds d'aménagement pour les banlieues. Dans ces aspects, la citoyenneté a aussi un prix.

Conclusion

Deux mots clés émergent de notre travail :

– Responsabilité des personnes, citoyens ou acteurs, à tous les niveaux ;

– Sens de la durée, dans l'éduca-

tion comme dans l'action sur la ville.

Mais toute réflexion est inachevée. D'où cette question de René Char (*Fureur et mystères*), angoissan-

te mais rassurante car elle couvre nos insuffisances : « Sommes-nous voués à n'être que des débuts de vérité ? »

RAPPORT DE GILLES SANSON, inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur

QUE PEUT ÊTRE AUJOURD'HUI UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE PROXIMITÉ ?

Telle était la question qui était posée à notre atelier. Pour tenter d'y répondre, nous sommes partis d'un examen initial critique des politiques suivies en l'espèce jusqu'ici, pour être en mesure de préciser s'il convenait de s'inscrire désormais dans leur continuité ou de militer, au contraire, pour une réflexion alternative plus ou moins radicale.

Ce qui a été dit à ce titre hier a été particulièrement riche, et ce que j'en rapporte est nécessairement partiel, puisqu'il a fallu élaguer.

Que les participants de cet atelier me pardonnent, ce qui a été dit en tout cas s'est exprimé sur plusieurs registres qui ne sont pas, paradoxalement, contradictoires.

Première expression

La situation est grave : les termes « d'impuissance des pouvoirs publics », « d'impunité des délinquants » ont été redondants.

L'incapacité des uns et des autres à traiter le problème de la délinquance des mineurs a été martelée.

De l'avis quasi unanime des participants, et même s'il est essentiel de distinguer clairement évolution de la délinquance réelle et sentiment d'insécurité, les politiques de sécurité

suivies depuis de longues années suscitent à l'évidence frustration et déception, chez ceux qui en sont les acteurs comme dans l'opinion.

Quelle qu'en soit la légitimité, ce « désenchantement » croissant a été dénoncé comme dangereux, essentiellement :

- parce qu'il décrédibilise le discours des pouvoirs publics ;
- parce qu'il accentue la coupure entre exclus et citoyens ;
- parce qu'il favorise enfin la montée des extrémismes, politiques notamment.

Or cette insécurité accentuée de façon dramatique les inégalités ; les raisons en sont diverses.

a) Sociales :

Personne ne peut contester le parallélisme étroit qui existe entre l'insécurité et la crise de société. Le chômage, l'appauvrissement croissant, l'augmentation du nombre des marginalisés, l'échec scolaire peuvent être facilement corrélés, tant avec les phénomènes réels de délinquance qu'avec le sentiment croissant d'insécurité.

Et c'est bien entendu dans les couches sociales les moins favorisées que le processus est ressenti avec le plus d'acuité.

Comme l'a souligné le ministre du logement, 3 000 000 de nos concitoyens vivent dans les zones urbaines sensibles, exposées prioritairement et régulièrement à la délinquance et aux incivilités.

b) Territoriales :

Ce deuxième constat est non moins clair : les problèmes sont d'abord concentrés dans certaines zones, certains quartiers, certains types d'habitat.

Cette concentration de population socialement handicapée est considérée comme excessive et injuste, au regard notamment des responsabilités globales des collectivités territoriales, dont certaines se sont trop longtemps et trop facilement exonérées.

Il existe par ailleurs un urbanisme pathogène essentiellement collectif, dont les structures de conception anciennes, conjuguées avec un peuplement « lourd » ne peuvent que favoriser la montée de l'insécurité.

c) Spécifiques :

Ont été cités hier :

– La délinquance juvénile, unanimement considérée comme un problème majeur, (pour certains comme un « fléau ») qui est peu ou mal pour ne pas dire pas traité ;

– L'inversion des valeurs que l'on peut observer (« Mieux vaut être dealer que diplômé », un séjour en prison est plus « gratifiant » que l'exécution de travaux d'intérêt général, etc.), que l'on juge très préoccupante quoique minoritaire dans les milieux les plus défavorisés ;

– Le cas particulier des gens du

voyage, qui est également considéré comme non traité et qui, à tort ou à raison, en périphérie parisienne notamment mais non exclusivement, accroît notablement le sentiment d'insécurité.

De ce constat très rude, on aurait pu s'attendre corollairement à ce que l'on exige de grands bouleversements de politique. La réponse a été plus nuancée.

Deuxième expression

Il convient de mettre en valeur les principes généraux qui ont guidé les politiques de sécurité ces quinze dernières années, pour autant, sont justes, et plusieurs intervenants ont rendu hommage, à ce titre, aux travaux précurseurs de Gilbert Bonnemaïson, mais il faut en corriger certaines modalités d'application. Ainsi en est-il :

– du refus de découplage entre les démarches de prévention, de répression et de solidarité

– du caractère interpartenarial des approches adaptées.

a) Si un accord unanime se fait sur la nécessaire partenarialité des solutions, il se fait aussi néanmoins, localement, sur l'insuffisante coordination des actions entreprises.

Ont été ainsi déplorés :

● L'insuffisant soutien des collectivités locales par un État qui a (parfois) tendance à renvoyer aux initiatives locales des problèmes qui ressortissent d'abord à sa compétence ;

● La poursuite excessive dans le temps d'actions « expérimentales » jamais validées ni généralisées ;

● L'antinomie de telles ou telles pratiques répressives avec telles

autres à caractère social (on arrête les toxicomanes dans un quartier où se pratique, dans le même temps, à l'initiative publique, l'échange des seringues, au risque de « brouiller » totalement le message envoyé) :

- La faiblesse des structures de coordination institutionnalisées (les CCDP sont parfois sévèrement jugés) ;

- L'inadéquation entre les cartes judiciaire et administrative et la géographie de la délinquance ;

- La rupture fréquente de la chaîne répressive police/justice/administration pénitentiaire.

Longue est la liste des griefs faits en cette matière, pourtant capitale...

b) Un manque flagrant d'information des citoyens a été également dénoncé, qui amplifie ce sentiment d'incohérence.

Que ce soit en matière de prévention ou de réaction, le dialogue appareil administratif/citoyens, élus/habitants, habitants entre eux, est très insuffisamment organisé. Le manque devient crucial dès lors qu'il concerne les victimes de la délinquance ou d'incivilités plus ou moins graves.

Du sentiment d'abandon qui en résulte découle un accroissement sensible du sentiment d'insécurité.

Troisième expression

Ce qu'ont dit les praticiens et les hommes de terrain intervenants, c'est :

- que beaucoup pouvait être réalisé malgré tout, si certaines conditions étaient réunies ;

- qu'il fallait continuer à rénover,

déconcentrer, et surtout, laisser les uns et les autres expérimenter.

1. Rénover d'abord

a) En réduisant les inégalités, dans le domaine de l'habitat par exemple :

- Réformer d'abord les politiques de répartition des populations les plus difficiles ;

- Imposer un minimum de mixité sociale ;

- Parallèlement, offrir aux catégories spécifiques (défavorisés, jeunes adultes, familles « lourdes »), des « produits logement » mieux adaptés est ainsi impératif. Les objectifs de la loi d'orientation sur la ville sont ici à reprendre et à amplifier :

- Lancer un programme de réhabilitation, coordonné avec tous les acteurs concernés (pouvoirs publics, organismes HLM, associations, police), doit également être envisagé, en y incluant ponctuellement des mesures d'accès à la propriété (y compris en collectif).

b) En attaquant de front également les problèmes aigus de la délinquance des mineurs, ce qui implique probablement une responsabilisation accrue des parents (responsabilité civile au moins), mais certainement aussi un soutien social organisé de ces parents d'enfants ou d'adolescents délinquants.

2. Déconcentrer ensuite

a) En construisant prioritairement des réseaux locaux d'observation de la délinquance, incluant la prise en compte du sentiment d'insécurité.

b) En augmentant sur un tout

autre plan les responsabilités des ilotiers pilotés par des OPJ chefs de secteurs, ou en individualisant et en systématisant les correspondants policiers permanents des principaux acteurs sociaux (HLM, transports urbains).

c) En favorisant localement le développement des structures de médiation, cela avec un but simple et immédiat : diminuer le nombre des plaintes d'objet mineur dont le faible taux de traitement judiciaire accroît le sentiment d'abandon ou de désintérêt de l'autorité publique ; il a été souligné à ce titre le rôle fondamental que pouvaient jouer les agents locaux de médiation sociale.

3. Expérimenter, enfin et surtout

L'un des aspects les plus encourageants recueillis au cours de ce colloque est la multiplication des expériences, parfois isolées, toujours très positives, qui ont été rapportées et qui ont trait aussi bien au commerce, au logement, aux transports, à la sécurité des rencontres sportives et aux techniques de police.

1- En matière de protection des commerces, par exemple, ou le cas de l'Essonne a ainsi été mis en avant, compte tenu du dispositif complet qui a été mis en place au travers des actions combinées des services de l'État et de la chambre de commerce et d'industrie.

Celui-ci vise à traiter l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les commerçants, tant au titre de la prévention (formation à la sécurité des commerçants, audit des installations), que de la réparation

(prise en charge financière de dépannage) ou de la répression (poursuite sans plainte pour contourner la crainte des représailles).

2- Par ailleurs, de nombreux témoignages ont été exprimés sur la *vitalité des initiatives en milieu HLM* :

- Pour rompre l'isolement entre le bailleur et les locataires ;

- Pour désigner des responsables par blocs de logements, chargés de la propreté et de la sécurité des locaux ;

- Pour traiter autant que faire se peut préalablement les plaintes par les bailleurs, ce qui permet de régler en amont des services de police une majorité de faits mineurs.

3- Dans le domaine des transports également, des expériences sont conduites, *en marge des procédures judiciaires*, pour que les jeunes taggers réparent les véhicules qu'ils ont dégradés.

4- En matière sociale où a été décrite l'instauration à Rennes du remarquable outil que constituent les « correspondants de nuit », chargés de la médiation/assistance sociale dans les quartiers chauds.

.../...

De façon plus générale, l'un des intervenants à même proposé que soit envisagée la création d'une « zone franche d'expérimentation », façon de dire qu'il faut que l'État le plus possible évite d'imposer à chacun de se couler dans des moules standardisés où chacun doit marcher

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

au même pas, mais qu'il faut, le plus possible, stimuler et encourager toutes ces initiatives.

Tels sont donc quelques-uns des thèmes marquant les débats qui ont eu lieu :

– Débats intenses, qui tous ont mis en avant le caractère décisif d'une inter-partenarialité renforcée

à laquelle devrait contribuer la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité ;

– Débats passionnés, qui tous ont clairement montré l'importance décisive d'une vraie politique de sécurité de proximité, qui ne peut être que concertée et méticuleusement organisée.

RAPPORT DE MIREILLE BALLESTRAZZI, directeur du service régional de police judiciaire de Montpellier

LA SÛRETÉ, UN DÉFI COMMUN POUR LA POLICE ET LA JUSTICE (1^{re} partie)

Le prisme choisi est celui de l'amélioration de l'articulation justice/police dans le traitement des cas, amélioration réclamée par les citoyens qui attendent des réponses pertinentes, adéquates et transparentes face aux manifestations de la délinquance.

D'emblée, les intervenants ont souligné que les difficultés rencontrées dans le traitement des cas dans la chaîne pénale ne pouvaient être isolées de la responsabilité de multiples acteurs, institutionnels et autres, qui interviennent dans la prise en charge sociale du délinquant – tant en matière de répression que de prévention et de réparation des dommages.

En outre, il a été relevé l'importance de la lisibilité de la réponse pénale vis-à-vis d'une société qui a le souci d'identifier les responsables, mais également de sanctionner le coupable. C'est cette lisibilité sociale de la politique pénale qui permettra de reléver le défi de l'insécurité.

En relation avec les critiques d'une justice lente, lointaine, les différentes interventions ont été l'occasion de mettre en lumière l'implication tant de la justice que de la police et de la gendarmerie dans la recherche de solutions innovantes, qui

permettent de répondre à l'évolution de la délinquance et qui sont adaptées au développement de la délinquance urbaine, et plus particulièrement à la délinquance des mineurs. À cet égard, un certain nombre de pistes sont explorées depuis certaines années portant sur :

- la question des délais ;
- la proximité de la réponse ;
- la globalité de cette réponse ;
- le caractère effectif de cette réponse par rapport aux dommages subis par les victimes.

● Concernant les délais, il a été souligné le fait que, d'ores et déjà en matière d'audiencement des affaires pénales, le traitement en temps réel permet d'apporter une réponse judiciaire plus rapide lorsque l'auteur d'une infraction est identifié : à Bobigny, 85 % des procédures traitées sont évoquées au plus tard dans les trois mois.

● Concernant la proximité, un grand nombre d'actions sont déjà engagées, notamment pour combattre les multiples manifestations d'incivilité ainsi que les infractions relevant de la petite et moyenne délinquance.

Les maisons de la justice et du droit, qui sont déjà implantées dans un certain nombre de départements,

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

ou d'autres initiatives telle la mise en place d'associations d'aide aux victimes et de médiation pénale permettent de rapprocher la réponse pénale du citoyen : par le traitement local d'un certain nombre de contentieux et par une action permettant un meilleur accès au droit des victimes. L'action de la justice s'en trouve renforcée.

- Concernant la globalité de la réponse pénale, l'accent a été mis sur la nécessité d'un travail non seulement de proximité mais également de partenariat, avec non seulement les acteurs de la chaîne pénale mais également l'ensemble de l'environnement social et politique. Les groupes locaux de traitement de la délinquance sont un exemple intéressant de ce qu'il est possible de faire pour appréhender de manière globale, et mener en conséquence, une action de prévention en associant l'ensemble des acteurs locaux : élus, bailleurs, Éducation nationale, responsables de grandes surfaces, gestionnaires d'espaces publics, etc.

La mise en place par la gendarmerie nationale des brigades de prévention juvénile permettent aux forces de sécurité de toucher les publics et d'investir les lieux susceptibles d'être des espaces les plus exposés au développement de la délinquance juvénile, et de traiter par anticipation un certain nombre de risques liés aux comportements délictueux.

Ces initiatives rejoignent ce que fait en parallèle la police nationale dans le domaine de la police de proximité, en particulier l'accueil, l'ilotage, la prise en compte spécialisée des mineurs, autant de points

débatlus entre autres dans l'atelier numéro 2.

La question du traitement du mineur délinquant a été l'occasion d'un débat sur la réforme éventuelle de certains éléments de l'ordonnance du 2 février 1945 sur la minorité juridique. Un certain nombre de questions liées à l'application de ce texte ont été formulées, mais elles touchent plus à l'interrogation sur la nature et le volume des moyens disponibles au plan local pour la prise en compte des jeunes délinquants qu'à l'idée même d'une réforme de ce texte fondateur, réforme qui est loin de faire l'unanimité.

A été évoqué, par ailleurs la nécessité de mettre en place des cadres juridiques nouveaux. Toutefois, les unités à encadrement éducatif renforcé sont de création trop récente pour juger de leur efficacité, et partant d'envisager une réforme de plus grande ampleur.

- Concernant la caractère effectif de cette réponse par rapport aux dommages subis par les victimes, la mise en place de mesures de réparation pénale, les efforts menés pour rendre plus lisibles les décisions de justice, et les actions d'aide aux victimes, favorisant leur accès au droit et l'écoute de leurs problèmes, ont été évoqués au travers de diverses initiatives de proximité.

Les initiatives locales existantes concernant des mesures placées sous le signe de la coordination et du partenariat, aptes à rendre la réponse pénale plus proche, plus lisible, plus adéquate, ont été largement évoquées, dessinant l'idée que ces initiatives méritaient d'être développées.

Le succès apparent des exemples

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

cités, et tels qu'ils ont été racontés par les intervenants, laisse transparaître qu'il est dû en grande partie, certes à des actions nouvelles, mais aussi à une volonté de coordination

élargie, mais encore à la résolution de ceux et celles qui y ont participé.

Sur ces considérations se terminait la première demi-journée de l'atelier 3.

RAPPORT DE CLAUDE HANOTEAU, premier président de la cour d'appel de Rennes

LA SÛRETÉ, UN DÉFI COMMUN POUR LA POLICE ET LA JUSTICE (I^{re} partie)

Au cours de cette journée d'hier, il a été relevé que l'institution judiciaire a su mettre en place des pratiques innovantes, destinées à mieux répondre à la montée de la délinquance et à l'attente de nos concitoyens.

Le traitement des procédures en temps réel, les maisons de la justice et du droit, les groupements locaux du traitement de la délinquance, la médiation pénale en sont quelques illustrations.

Et pourtant, le sentiment d'insécurité n'a cessé d'être présent, peut-être parce que ces pratiques ont été insuffisamment généralisées, mais surtout parce qu'on sait bien que ce sentiment est avant tout l'un des fruits de la fracture sociale, que la justice ne peut à elle seule endiguer.

L'amélioration du fonctionnement de la justice pénale n'est réalisable que si les diverses composantes du corps social partagent et ratifient des valeurs communes, et globalement, acceptent la règle du jeu.

Or, force est de constater qu'au cours de ces dernières décennies, cette règle a été altérée :

- Quelquefois par un manque de rigueur nécessaire chez beaucoup d'acteurs de la vie sociale ;
- Par la théâtralisation excessive

dans les médias de l'activité policière et judiciaire, allant jusqu'à anéantir parfois les résultats obtenus sur le terrain grâce à une action sociale cohérente et efficace :

- Par l'absence souvent fréquente de repères nets et précis, en quelque sorte par la disparition ou l'émoussement de ces « lignes jaunes continues » dont nous avons tous besoin.

Chacun a pu constater que nos institutions s'étaient engagées dans des voies résolument innovantes.

Mais il a été insisté avec force sur la nécessité de développer le partenariat, qui dépasse largement le cadre étroit qui réunit habituellement ceux qui œuvrent au sein de la police et de la Justice. C'est ainsi qu'est apparue la nécessité d'organiser dans la commune, dans la cité, une véritable concertation entre les institutionnels et les citoyens : c'est à ce prix que peuvent émerger des pratiques nouvelles résolument tournées vers le service de nos concitoyens.

Si beaucoup de ces expériences ont largement réussi et aidé à apaiser les tensions et résoudre les conflits, on peut regretter qu'elles soient restées au stade de l'expérimentation, donc extrêmement fragiles parce que dépendantes de la présence de leurs initiateurs pas

toujours pérennes, et de subventions souvent remises en question. Il a été dit à cette occasion, avec une force particulière, qu'il était temps de passer à l'institutionnalisation de ces pratiques après avoir vérifié qu'elles ne dénaturent pas le sens même et la finalité de nos missions.

Un de nos intervenants a par exemple fort bien montré que dans un parquet surchargé on avait, sans bien s'en rendre compte, fait passer « la pression » sur les épaules des médiateurs, non armés pour traiter de cette manière, à leur tour, un contentieux de masse.

Il a été dit aussi que le rappel à la loi ordonné par les procureurs dans le cadre des alternatives aux mesures répressives devait rester une prérogative de magistrat et ne pouvait en aucun cas être déléguée à d'autres acteurs de la société civile, notamment à des personnes travaillant au sein d'associations.

A émergé une notion nouvelle et forte, celle de la nécessité de la transparence de nos institutions, transparence qui doit exister non seulement entre les divers acteurs qui concourent à la prévention et à la répression, mais aussi envers nos concitoyens, qui ne peuvent se satisfaire d'un manque de visibilité.

Il a été alors insisté sur la nécessité pour nos institutions d'introduire dans nos fonctionnements, à côté des professionnels que nous sommes, « les bénévoles », c'est-à-dire nos concitoyens. Il est vrai qu'ils sont déjà entrés dans le fonctionnement de la police (appelés du contingent, ce sera demain les emplois jeunes), mais aussi dans le fonctionnement de la Justice (assesseurs

des tribunaux pour enfants, jurés des cours d'assises, participants aux commissions d'indemnisation des victimes).

Peut-être que le trop institutionnel déshumanise, coupe les liens fondamentaux avec le corps social ; pour pallier ce risque, il faut sans doute s'ouvrir à toutes ces bonnes volontés qui ne demandent qu'à s'exprimer dans l'action.

Et puis, le thème de la sanction fut abordé.

Son enjeu d'abord, qui est celui de tenter de réinsérer, dans un monde difficile, des jeunes qui ont exprimé leur mal-être dans la transgression de la loi ou qui même en sont venus à vivre en marge d'une société qu'ils rejettent.

La peine d'emprisonnement demeure indispensable en ce sens qu'elle contribue au maintien du pacte social et à la restructuration du délinquant. Elle ne doit cependant pas constituer un obstacle à la réinsertion de ce dernier.

Pour cela, il faut que les équipements, et notamment les équipements pénitentiaires, soient des lieux où les droits et la dignité de la personne incarcérée sont préservés.

L'incarcération ne peut être la panacée. Elle doit être réservée aux cas les plus lourds. Les peines alternatives à l'emprisonnement, revêtues toujours d'un caractère contraignant, devraient être largement développées, parce qu'elles constituent une voie plus prometteuse de réinsertion.

Il a été évoqué qu'un nombre considérable de délinquants souffrait de troubles médico-psychologiques, qui constituent autant de fac-

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX :

teurs conduisant à la récidive ou à la réitération. Est apparue la nécessité de créer, dans le milieu hospitalier, les structures nécessaires à leur traitement.

Pour conclure, je rappellerai que le philosophe Paul Ricœur a dit : « La Justice est éternelle et sa survie ne dépend que de sa capacité à s'ouvrir à la cité. »

Madame la ministre de la Justice, garde des Sceaux, a indiqué hier que « la Justice est prête à rencontrer les partenaires, à multiplier les lieux d'échanges et de mise en commun de savoir et de savoir-faire ».

Il s'agit là sans aucun doute du chemin que doit suivre notre institution pour relever le défi qui lui est fait.

RAPPORT GÉNÉRAL DE RAPHAËL BARTOLT, sous-directeur au ministère de l'Intérieur

Il me revient de faire la synthèse générale après les rapports de chaque atelier que nous venons d'entendre.

Je voudrais d'abord vous faire part d'une impression. Je crois que ce colloque, par le nombre des participants, la qualité des intervenants et des débats, la pertinence des questions posées, montre qu'il répondait à un besoin évident de dialogue.

Les exposés et les débats ont tout d'abord mis en évidence les insatisfactions nées des politiques successives conduites dans le domaine de la sécurité, de la justice, et un déficit de citoyenneté en général.

Je dirais qu'il y a, sur ce problème de la sécurité, à la fois des attentes confuses et des réponses mal perçues.

Les citoyens ne sont pas égaux face à l'insécurité. Il s'agit bien là, d'un enjeu majeur pour la République.

Les insatisfactions de nos concitoyens naissent notamment de la difficulté à surmonter la complexité du partenariat, des rigidités du maillage des services publics, parfois inadéquat ou insuffisant, de l'abandon des initiatives locales, renvoyées à elles-mêmes, de la difficulté à percevoir et à comprendre les réponses don-

nées par les autorités publiques.

Certains intervenants ont même employé les termes d'impuissance et d'impunité, comme vient de le dire M. Sanson.

La délinquance urbaine pose aussi de nouveaux défis à la chaîne pénale, qui devient aujourd'hui le point de fixation, ou de focalisation, d'un certain nombre de critiques. À cet égard, il a été souligné le fait que le fonctionnement de la Justice était aujourd'hui davantage critiqué que celui des services de police et de gendarmerie qui interviennent en amont de la phase juridictionnelle.

Ces critiques, qui touchent au fonctionnement du couple police-Justice, sont très excessives. En effet, la société ne peut demander de comptes à quelques-uns seulement de ses membres, alors même que les problèmes sont l'affaire de tous.

Le fonctionnement de la chaîne pénale n'est pas seul à l'origine du sentiment d'insécurité, même si ses dysfonctionnements peuvent être la cause de l'accroissement du sentiment d'insécurité, et contribuer à l'amplifier.

Les responsabilités sont d'ailleurs largement partagées en matière, par exemple, de taux d'affaires classées, car il découle à la fois de l'absence

d'élucidation, autant que du jeu de l'opportunité du classement décidé par le procureur.

Cette confusion dans les esprits est dommageable car elle conduit à un désintérêt et une fragilisation de la crédibilité même de l'action publique.

De nombreux intervenants ont en effet signalé qu'aujourd'hui les citoyens accordent de moins en moins de crédibilité à l'efficacité de la réponse publique. Dans le même sens, si l'école se retrouve de plus en plus confrontée à des manifestations chroniques d'incivilité, elle éprouve de plus en plus de difficultés à faire face à cette évolution. Apprendre la citoyenneté est une obligation de plus en plus difficile à assurer, car les élèves ne retrouvent pas forcément dans les établissements scolaires un cadre différent de celui de leur cité, et les enseignants ne sont peut-être plus à même de faire face à la demande d'éducation civique dans les mêmes conditions qu'autrefois.

Enfin, la justice, dont la mission est édicter des sanctions, se voit de plus en plus assigner un rôle de régulateur social, et elle a du mal à assumer cette nouvelle fonction. La réponse aujourd'hui apparaît souvent confuse sur plusieurs points. Cela concerne notamment :

– la capacité à prendre en compte l'ensemble de la délinquance. Le « chiffre noir » de la délinquance, c'est-à-dire la différence existant entre la délinquance comptabilisée et celle qui ne donne pas lieu à dépôts de plainte de la part des concitoyens, exprime l'étendue de ce décalage ; M. Bonnemaïson évoquait

hier à ce propos le phénomène de la peur des représailles ;

– la capacité à répondre rapidement, tant pour la sanction du délinquant que pour la réparation pour la victime ;

– la capacité à fournir une réponse pénale adaptée.

Le paradoxe est que la demande faite à l'action publique n'a jamais été aussi forte dans ce domaine, et que les réponses données par les institutions n'ont jamais été perçues comme aussi peu efficaces sur le terrain.

Ce qui est apparu très encourageant, hier, c'est qu'il existe de nombreuses initiatives et expérimentations un peu partout sur l'ensemble du territoire.

De multiples réponses locales ont été présentées : protocoles avec les commerçants, les associations de locataires, les bailleurs ; actions de coopérations locales entre police, gendarmerie, collectivités locales, polices municipales, Éducation nationale, entreprises et monde associatif ; mise en place de systèmes de médiation sociale ; renforcement de l'îlotage ; correspondants de nuit ; règlements de coordination entre les différentes forces de police. Incontestablement, la réflexion sur la sécurité de proximité est bien vivante.

Par ailleurs, un certain nombre d'actions ont d'ores et déjà été engagées par les différents partenaires de la chaîne pénale :

– Une action sur les délais, avec la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de la procédure dite du traitement en temps réel ;

– Un effort en faveur de la territorialisation de l'offre pénale à travers, par exemple, les maisons de la justice et du droit (50 déjà sur l'ensemble du territoire national). Il convient d'ailleurs de souligner que cette territorialisation de l'offre pénale correspond au souhait des élus locaux, dont un grand nombre se sont déjà fortement impliqué au travers des dispositifs existant (du type conseils communaux de prévention de la délinquance), dans la prise en charge, en association avec les services de l'État, des problèmes de sécurité.

Il existe aussi des actions qui prolongent ces efforts, en visant à assurer la globalité de la réponse pénale par la mise en œuvre de larges partenariats, avec non seulement les acteurs institutionnels mais également tous ceux qui, au plan local, peuvent être concernés par les problèmes de sécurité. Ce partenariat permet de développer un travail de prévention en profondeur, qui traite non seulement l'individu mais aussi son environnement.

Il existe aussi une volonté de diversification de la réponse pénale, avec notamment la mise en œuvre d'un certain nombre de substituts à l'emprisonnement, par exemple l'avertissement, le rappel à la loi, le travail d'intérêt général ou d'autres peines de substitution, étant entendu que ces modes de traitement non juridictionnel des litiges s'adressent à la petite et moyenne délinquance. Mais il ne faut pas perdre de vue la sanction, y compris l'emprisonnement, lorsqu'elle constitue la réponse appropriée à l'infraction qui est commise.

Comme le disait le ministre de l'Intérieur dans son discours d'introduction : « *La République est un régime de liberté, ce n'est pas un régime de faiblesse.* »

Toutes ces expériences conduisent à approfondir plusieurs pistes

1. Mieux prendre en compte la dimension territoriale des politiques

En matière de sécurité, plus que le partenariat, c'est la cohérence des actions des uns et des autres, des objectifs de toutes les politiques, qu'il faut privilégier pour que le message soit clair et compris de tous.

C'est aussi aller vers une plus grande décentralisation des hommes et des décisions. Comme l'a précisé le ministre de la Défense hier, l'offre de sécurité doit être de plus en plus diversifiée en fonction de la demande sociale, y compris en adaptant le maillage territorial.

Dans le domaine de la politique pénale, le garde des Sceaux a souligné dans son intervention la nécessité d'une complémentarité de l'intervention de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, cette complémentarité ne devant pas entraîner une confusion des rôles entre les services de police et la Justice : « La Justice punit, la police surveille, la police protège, la Justice rassure ». La Justice est le point d'aboutissement de la phase judiciaire, mais l'efficacité de son intervention est intimement liée au contenu et à la qualité de sa relation avec les services de police judiciaire. À chacun son rôle, mais également à chacun sa respon-

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

sabilité dans la mise en œuvre de la réponse pénale.

L'obligation de travailler ensemble et le caractère très spécifique des défis posés par la délinquance urbaine imposent aujourd'hui d'inventer de nouveaux outils. Dans la réalité, et ceci est peu connu, ce mouvement d'innovation est déjà largement entamé. En revanche, la question de l'extension d'un certain nombre de dispositifs à l'ensemble du territoire ou à tout le moins aux zones prioritairement concernées par la délinquance urbaine est aujourd'hui posée.

2. Privilégier les actions globales et complémentaires

Il faut assurer la complémentarité des actions en amont et en aval : en matière pénale, prévention et répression vont de pair ; en matière d'habitat, on ne peut séparer la construction de logements sociaux des procédures d'allocation et de localisation ; et, en général, dans la gestion de l'espace urbain, on ne peut séparer la décision d'investissement des moyens de fonctionnement. Il faut en effet prendre en compte l'ensemble des composantes de l'environnement, humain, social, urbain. Le souci de sécurité doit, aussi, être horizontal.

C'est pourquoi il convient de définir des stratégies globales et continues. Les projets fédérateurs sont les moyens de mieux être à l'écoute des attentes.

3. Restaurer la dimension personnelle et familiale de la responsabilité

Pour restaurer l'esprit civique, il

apparaît donc nécessaire de revoir un certain nombre d'orientations :

- Rappeler que la famille constitue le premier échelon d'autorité et d'éducation à la citoyenneté ;

- Enseigner à nouveau la morale civique à l'école comme une matière à part entière par des professeurs préparés à cet exercice. Cela passe par une formation initiale des enseignants, l'exigence de cette matière dès le concours de recrutement et l'inscription de cette matière dans la formation continue ;

- Renover les contenus des matières enseignées, notamment les programmes d'histoire, afin que les connaissances acquises constituent une trame de lecture de l'histoire et de la société sur la longue période. On comprend mieux l'esprit de nos institutions si nous avons ce recul historique.

D'une façon générale, nombreuses ont été les réflexions sur le nécessaire retour de la responsabilité individuelle dans la définition des politiques de sécurité de proximité : responsabilité des parents ; développement de la médiation ; recours au partenariat, qui est le seul moyen d'éviter que chacun ne s'exonère de ses responsabilités. Il s'agit là, tout simplement, d'une pédagogie de la loi.

4. Assurer le traitement de la délinquance dans toutes ses composantes

Ce traitement conditionne la qualité de la réponse pénale par rapport aux attentes des citoyens avec un double enjeu.

- Le traitement de la délinquance. Au-delà de la sanction, la nécessité de prévenir la récidive suppose de

préparer la réinsertion et d'organiser l'amendement des individus, sans perdre de vue le souci de l'exécution de la sanction ;

_ L'attention à la victime, laquelle doit répondre à deux exigences : la réparation du dommage, qui peut également comporter la mise en œuvre de la médiation judiciaire pour faciliter l'accès à la justice, et la lisibilité de la réponse pénale, c'est-à-dire que la victime doit voir ses droits rétablis et avoir connaissance de la réponse que la justice a apportée au préjudice qu'elle a subi.

Ces quatre enseignements convergent vers l'idée d'une réponse au plus près du territoire concerné, adaptée aux circonstances, impliquant la totalité des acteurs et des demandeurs, selon un mode partenarial. Mais, comme l'a rapporté un des intervenants, le partenariat a de grandes vertus, s'il est opératoire et s'il a la durée avec lui.

La démarche contractuelle semble bien adaptée si elle ne signifie pas la dilution de la responsabilité.

La sécurité de proximité suppose d'abord que les hommes sachent

rester proches les uns des autres, se parlent, se respectent, cherchent à se comprendre.

Conclusion

Les banlieues sont certes affectées par un mouvement de dégradation urbaine, mais il y subsiste encore d'importantes capacités d'intervention publique et une grande richesse du tissu humain. Ces potentialités permettent de conjurer le risque d'une évolution à l'américaine et de maintenir, par tout, vivant l'idéal de la République.

Hier, certains intervenants se sont interrogés sur l'opportunité de décliner au plan local ce débat engagé ici, afin de porter ces discussions au plus près du terrain et des citoyens. Il serait, en effet, paradoxal que nous recommandions une plus grande territorialisation et l'action de proximité des politiques sur le fondement d'une réflexion qui, elle, resterait centralisée.

Dans l'immédiat, c'est la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité qui constitue, semble-t-il pour tous, un moyen de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux à l'échelon territorial le plus pertinent.

LE DISCOURS DE CLÔTURE DE LIONEL JOSPIN, Premier ministre

Villepinte, samedi 25 octobre 1997

En prenant la parole au terme de ce colloque, je souhaite tout d'abord saluer l'heureuse initiative que M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, a prise de l'organiser.

La participation aux travaux de M^{me} Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de M^{me} Élisabeth Guigou, ministre de la Justice, de M. Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, de M. Alain Richard, ministre de la Défense, et de M. Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, ma présence aujourd'hui soulignent que la sécurité des Français, qui relève au premier chef du ministère de l'Intérieur, engage tout le gouvernement.

« Des villes sûres pour des citoyens libres » : ce titre est particulièrement bienvenu.

Ainsi que le proclame la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la « sûreté » est l'un des « droits naturels et imprescriptibles de l'homme ».

Un citoyen dont la sécurité n'est pas assurée ne peut exercer son droit à la liberté. Le principe républicain de l'égalité entre les citoyens ne peut ignorer ce droit à la sécurité.

Tout citoyen, toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité. Il ne peut y avoir des quartiers sûrs et des zones de non-droit.

Il en va de la solidité du lien social.

Le gouvernement a la ferme volonté d'assurer l'égalité des citoyens devant le droit à la sécurité.

Les travaux du colloque ont été particulièrement riches. La présentation que M. Chevènement vient d'en faire a montré la pertinence des analyses et l'intérêt des propositions émises. À l'évidence, il y a là matière à des recherches ultérieures, et des éléments précieux pour aider à l'élaboration des politiques publiques en cette matière. Je souhaiterais en conclusion vous dire :

- D'abord, ma perception de la situation ;
- Ensuite, les principes de l'action gouvernementale ;
- Enfin, comment nous assurerons la cohérence et l'efficacité de l'action de l'État dans ce domaine.

I - Le constat : il faut donner la priorité à la sécurité quotidienne des Français

Après l'emploi, la sécurité est, en effet, l'une des préoccupations essentielles des Français. Il faut lé

reconnaître, nos compatriotes sont trop souvent confrontés à l'insécurité dans leur vie quotidienne. C'est inacceptable. Si ce droit n'est pas respecté, d'autres ne pourront l'être.

Si le sentiment d'insécurité se développe, c'est d'abord parce que l'insécurité progresse depuis le milieu des années 60.

Parallèlement se développent des incivilités, (bruits, nuisances diverses) qui ne sont pas des faits pénaux, mais pèsent sur la vie de chacun dans certains territoires ou certains quartiers où la vie est devenue plus difficile.

Élément aggravant, l'insécurité est aussi une inégalité : les plus démunis de nos concitoyens sont précisément ceux qui ont le plus à souffrir de l'insécurité.

En effet, elle n'est pas vécue de la même manière par chaque citoyen.

L'inégalité est d'abord territoriale : en 1994, moins de 30 % des infractions ont été constatées dans des secteurs ruraux et semi-urbanisés ; à l'inverse, la région Île-de-France concentrait à elle seule plus du quart des crimes et délits enregistrés ; plus globalement, les 27 départements les plus urbanisés représentent à eux seuls plus de 80 % des crimes et délits.

L'inégalité est aussi d'ordre social : c'est en effet dans les zones difficiles, dans les banlieues à chômage élevé, que les faits délictueux sont les plus importants et que la présence policière est la moins dense.

Ce sont donc les plus fragiles et les plus démunis de nos concitoyens qui sont ainsi les plus touchés. Les conséquences humaines n'en sont que plus lourdes.

Malgré tous les efforts engagés, notre société est en situation d'échec dans ce domaine, et les attentes de la population sont considérables.

La population demande à voir sa sécurité quotidienne mieux assurée or, non seulement, les délits augmentent, mais ils connaissent trop peu souvent de suites judiciaires (79 % des affaires transmises aux parquets n'ont pas de suites judiciaires), et les taux d'élucidation sont très faibles (8 % pour les cambriolages).

Pourquoi cette situation ?

Parmi les pays européens, la France est au premier rang au regard du rapport entre les effectifs des services en charge de la sécurité et la population. Ce n'est donc pas seulement une question d'effectifs ou de moyens, mais une question de priorités ; malgré les efforts réalisés, les missions de la police et de la gendarmerie n'ont pas été suffisamment orientées vers la sécurité quotidienne des Français.

Face à cette situation, il faut réviser nos priorités et reconsidérer nos méthodes. C'est là l'ambition du gouvernement.

II - Les principes de la politique de sécurité du gouvernement

Assurer la sécurité des citoyens est un devoir pour l'État. L'insécurité est donc un échec pour l'État. En effet, malgré tous les efforts déployés sur le terrain par les magistrats, les policiers, les gendarmes, de nombreux services publics, mais aussi par les collectivités locales et les associations, l'insécurité n'a pas reculé, bien au contraire.

LES CONCLUSIONS DES TRAVAUX

L'attente des citoyens est donc considérable. Elle est légitime.

La demande sociale s'exprime, avec force, de services de police et de gendarmerie plus présents et plus proches, d'un accueil attentif, respectueux de chacun dans sa diversité.

Nos concitoyens attendent que la prévention soit améliorée, que les actes délictueux soient plus souvent élucidés, qu'en tout cas la Justice en soit toujours saisie et qu'elle donne systématiquement une réponse, qu'elle sanctionne, qu'elle répare le dommage subi autant que faire se peut.

Le sentiment d'insécurité s'accroît avec celui de l'impunité dont les auteurs d'infraction paraissent parfois bénéficier, parce qu'il n'y a pas de sanction, ou parce que celle-ci est trop tardive.

Trois principes doivent guider notre action dans ce domaine :

– La sécurité est d'abord une responsabilité de l'État ;

– La sécurité doit être égale pour tous ;

– La sécurité dépend pour une large part des relations de confiance établies entre les services en charge de la sécurité et la population.

La sécurité est une responsabilité de l'État

Il appartient à l'État d'assurer la sécurité de nos concitoyens. À cette fin, il lui revient d'organiser le service public de la sécurité, ce qui suppose de définir les responsabilités respectives de chacun de ces acteurs justice-police-gendarmerie, de telle sorte que la réponse apportée soit la plus efficace.

En outre interviennent aussi en ce domaine d'une part des polices municipales et d'autre part des sociétés privées. Les unes et les autres répondent à des besoins. Elles ont leur place pour répondre à des aspects particuliers de la demande de sécurité, mais il est essentiel que leur rôle soit défini avec clarté. Il convient en effet :

– de déterminer avec précision les tâches que peuvent assurer les polices municipales et les sociétés privées, sans qu'aucune confusion soit possible avec les services de l'État en charge de la sécurité ;

– de réglementer avec précision les conditions de recrutement, de formation, d'encadrement de leurs agents, ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent intervenir et les moyens qu'elle sont autorisées à mettre en œuvre.

Il faut, bien sûr, éviter tout dérapage. Les polices municipales et sociétés privées qui contribuent à l'exercice de missions de sécurité doivent respecter scrupuleusement la loi et ne pas constituer un nouveau facteur d'insécurité. Ce serait intolérable.

C'est dans cet esprit que le gouvernement a décidé de déposer au Parlement, dès le début de l'année 1998, deux projets de loi, afin de réglementer l'un les polices municipales, l'autre les sociétés de gardiennage.

La sécurité doit être égale pour tous

L'inégalité devant l'insécurité n'est pas acceptable. Les moyens, notamment humains, de la police et de la gendarmerie doivent donc être mobilisés en priorité dans les zones

où la délinquance est la plus forte.

Cela peut paraître une évidence. Je considère que c'est aujourd'hui un objectif qui est loin d'être atteint.

Une concentration des moyens de l'État – qu'il s'agisse de la police, de la gendarmerie, mais aussi d'autres services de l'État – est indispensable pour obtenir de meilleurs résultats. Il convient ainsi que les moyens nouveaux que constituent les emplois jeunes – adjoints de sécurité et agents de médiation, aide-éducateurs – soient, pour l'essentiel, mis en place dans les quartiers.

Plus généralement, le moment me semble venu de conduire une réflexion d'ensemble sur la répartition des moyens de la police et de la gendarmerie sur le territoire.

Dans ce but, j'ai décidé, sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Défense, de confier à deux parlementaires, MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst, une mission à ce sujet.

En tenant compte des conclusions de cette mission, le gouvernement étudiera et mettra en œuvre les redéploiements d'effectifs et de moyens nécessaires, sur la base d'une géographie des priorités – résultant de l'état – des lieux des phénomènes de violence urbaine et d'insécurité.

La carte des moyens de la Justice, de la police et de la gendarmerie doit être adaptée à la géographie nouvelle des phénomènes sociaux qui constituent et déterminent l'insécurité.

La sécurité doit s'appuyer sur des relations de confiance entre les institutions et la population

La sécurité, responsabilité de

l'État, est aussi le résultat de l'action des collectivités locales et des associations sur l'ensemble du champ social.

Chaque citoyen a un rôle à jouer et peut contribuer à l'efficacité de l'action des institutions en charge de la sécurité : d'ailleurs, 90 % des faits délictueux sont connus et 50 % sont élucidés grâce à son aide.

Une amélioration de la sécurité dépend donc aussi de la qualité des relations de confiance qui s'instituent entre la population et les services qui ont la charge de la justice et de la sécurité.

Une relation de confiance implique en premier lieu la connaissance par chaque citoyen du rôle que chaque institution joue dans notre organisation sociale.

L'éducation à la citoyenneté et à la morale civique est une responsabilité de l'école tout autant que l'acquisition des savoirs. Elle doit présenter aux enfants les valeurs communes du pacte républicain, affirmer que la loi est garante de la liberté, souligner que la sanction est nécessaire au maintien de la cohésion sociale.

Il faut expliquer, très tôt, en quoi le juge, le gendarme, le policier sont indispensables au fonctionnement de la société et protecteurs de la liberté de chacun.

Je sais, monsieur le ministre de l'Intérieur, que vous en êtes particulièrement convaincu. Le ministre de l'Éducation nationale prépare des mesures importantes dans ce domaine.

La qualité de l'accueil du public dans les juridictions est également essentielle à l'établissement d'une relation de confiance entre la popula-

tion et les institutions judiciaires. Celui qui vient dans un palais de justice, dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie peut être dans une situation de détresse lorsqu'il vient d'être victime d'un acte de délinquance, ou de faiblesse du fait de sa situation culturelle ou sociale.

Chaque citoyen doit être accueilli dans des conditions qui respectent sa dignité et lui permettent de faire valoir ses droits.

S'agissant des victimes, je souhaite souligner la nécessité de mettre en œuvre une véritable politique interministérielle d'aide aux victimes, qui implique notamment une écoute et un accompagnement des victimes tout au long du procès pénal.

La confiance de la population à l'égard des services de sécurité sera d'autant mieux assurée que celle-ci sera convaincue que ses droits sont toujours respectés lorsqu'elle entrera en contact avec ces services.

C'est parce que, dans la quasi-totalité des cas, ces droits sont scrupuleusement respectés qu'il est important de faire en sorte que tout manquement fasse l'objet d'une enquête et, s'il est avéré, d'une sanction.

Aussi, comme je m'y étais engagé dans ma déclaration de politique générale, un projet de loi sera présenté au Parlement au cours des prochains mois, afin de créer une commission qui aura le statut d'autorité indépendante, chargée de contrôler le respect des règles de déontologie par les services en charge de la sécurité. Saisie d'éventuelles anomalies, elle pourra conduire des investigations et faire connaître ses observations.

Je considère également que les conditions de la garde à vue doivent être contrôlées de manière plus systématique, et que les avocats devraient pouvoir intervenir plus rapidement au cours de celle-ci.

En recherchant ainsi une plus grande transparence de l'activité des services en charge de la sécurité, et pour garantir le respect des valeurs républicaines en toute circonstance, le gouvernement entend renforcer les liens de confiance qui existent entre la population et les policiers, les gendarmes et les magistrats.

Assurer la cohérence de l'action en faveur de la sécurité

Une stratégie commune à l'ensemble des services de l'Etat

La politique gouvernementale en matière de sécurité implique, je le souligne à nouveau, un grand nombre de services de l'État. Ceux-ci doivent travailler de manière plus cohérente.

Pour cela, il faut définir une stratégie commune, fixer des objectifs, déterminer des priorités et organiser la mise en œuvre des actions retenues.

Dans cette perspective, j'ai décidé de créer un conseil de sécurité intérieure. Il réunira, sous ma présidence, le ministre de l'Intérieur, le garde des Sceaux, le ministre de la Défense pour la gendarmerie, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité pour la ville, le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État au Budget pour les douanes et, tant que de besoin, d'autres ministres.

Il aura pour mission de définir les orientations générales de la politique de sécurité, ces orientations consti-

tueront, pour le garde des Sceaux, une contribution à l'élaboration des instructions générales de la politique pénale. Elles feront l'objet d'un débat au Parlement.

Le conseil de sécurité intérieure examinera également la répartition des effectifs des services de sécurité sur le territoire. Il veillera à la bonne articulation entre les services et à une gestion mieux coordonnée des moyens, qui devrait conduire, plus souvent, à une mise en commun des infrastructures et des équipements.

Au niveau national, comme au niveau local, une politique de sécurité efficace implique la coordination de la politique pénale, de l'action des services de police et de gendarmerie et de celle des autres acteurs locaux.

La politique pénale est un élément essentiel de la politique gouvernementale de sécurité :

- Au niveau national, elle s'exprime par les instructions générales du garde des Sceaux aux parquets ;

- Au niveau local, elle se manifeste par les orientations de l'action publique mise en œuvre par les procureurs de la République.

L'action des services de police et de gendarmerie est coordonnée au niveau local par le préfet et le procureur de la République, chacun pour ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités.

L'expérience des politiques de prévention, notamment dans le cadre de la politique de la ville, a montré l'importance des contributions des collectivités territoriales et des associations.

De très nombreuses institutions sociales, marquées par leur adaptation aux réalités du terrain, ont

ouvert des voies nouvelles dans lesquelles les services publics se sont ensuite engagés avec succès.

Le partenariat local est essentiel à la réussite d'une politique de sécurité.

Les contrats locaux de sécurité, qui seront élaborés dans les tout prochains mois, en marqueront le cadre. La circulaire interministérielle qui précise les objectifs et les conditions de leur mise en œuvre vient d'être signée.

Élaborés sous l'impulsion commune du préfet et du procureur de la République, avec les maires, ils permettront de mieux adapter la politique de sécurité aux réalités locales.

Ils devront apporter à une situation d'insécurité particulière une réponse adaptée, globale, cohérente.

Après un diagnostic de la situation d'insécurité, les contrats arrêteront des priorités et des objectifs. Les services publics en charge de la justice et de la sécurité, mais aussi les autres acteurs publics et sociaux parties prenantes au contrat adapteront en conséquence leur action et, si nécessaire, leur organisation. La population sera informée des choix effectués, des actions menées et des résultats obtenus.

Il s'agit donc de construire sur le terrain une approche commune aux services de l'État et à l'ensemble des partenaires locaux.

Je souhaiterais insister particulièrement sur l'articulation nécessaire entre les services de la Justice, de la police et de la gendarmerie.

Je suis conscient que cette articulation se réalise, le plus souvent, d'ores et déjà, dans de très bonnes conditions. Je crois qu'il est encore

nécessaire de progresser pour que, de l'acte de délinquance à la sanction, la chaîne des interventions des services publics fonctionne dans les meilleures conditions de rapidité et d'efficacité.

À chaque acte délictueux doit en effet correspondre une réponse judiciaire : simple rappel à la loi, sanction ou réparation pour marquer la responsabilité de l'auteur de l'infraction et pour témoigner à la victime que la société réproouve l'acte qu'elle a subi et lui doit une réparation.

Cette réponse doit être plus rapide grâce à la généralisation du traitement en temps réel, actuellement expérimenté dans le ressort de plusieurs juridictions. La réponse de la justice doit être visible. La victime doit en être informée. Ceux qui ont eu connaissance de l'acte de délinquance doivent savoir qu'une réponse judiciaire lui a été apportée.

Plus généralement, la politique pénale doit être expliquée par les procureurs aux élus et à l'opinion, dans ses orientations et dans ses résultats. Enfin, la réponse judiciaire doit être diversifiée grâce au développement des mesures alternatives à l'emprisonnement, comme la réparation et les travaux d'intérêt général.

Concernant plus particulièrement la délinquance des mineurs, dont le développement est tout à fait préoccupant, une réflexion en profondeur doit être conduite afin d'évaluer le dispositif public actuellement en vigueur bâti autour de l'ordonnance

de 1945. Une mission interministérielle va être constituée dans les prochaines semaines pour proposer au gouvernement les adaptations nécessaires.

Mesdames et messieurs les ministres, mesdames et messieurs, la grande majorité de nos concitoyens vivent dans des villes. Ils ont le droit d'y vivre en sécurité. C'est un devoir de l'État. Il ne peut s'y dérober.

Je veux rendre hommage à tous les fonctionnaires, magistrats, gendarmes, policiers, agents des administrations et des services publics qui, dans des conditions souvent difficiles, travaillent jour après jour à préserver ou à rétablir la sécurité.

Il n'y a pas de choix entre la liberté et la sécurité. Il n'y a pas de liberté possible sans sécurité. Un État démocratique ne pourrait accepter que les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité soient attentatoires aux libertés.

L'exercice des libertés, comme la garantie de la sécurité, dépendent aussi, nous le savons bien, des conditions de vie de la population et des valeurs qui sont transmises.

C'est véritablement, je le redis, toute la politique du gouvernement qui doit chercher à rendre la ville plus humaine pour que les habitants s'y comportent en citoyens libres et responsables.

Le gouvernement est déterminé à relever ce défi.

Réalisation :
Service de l'information et des relations publiques
du ministère de l'Intérieur
Conception, maquette : Nil Bleu - 01 44 19 80 01
Impression : IMP Graphic - Cosne-sur-Loire