

Territoires et sécurité
séminaire de questions sociales
ENA promotion Averroès (1998-2000)

La police de proximité : une
révolution culturelle ?

INTRODUCTION	1
1. LE DECALAGE PERSISTANT ENTRE L'OFFRE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ ET LES ATTENTES SOCIALES JUSTIFIE UNE REORIENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLICE	2
1.1. LES MUTATIONS DE LA DÉLINQUANCE ET L'APPARITION D'UN SENTIMENT D'INSÉCURITÉ SONT À L'ORIGINE DE NOUVELLES ATTENTES	2
1.1.1. <i>L'évolution des formes de la délinquance n'explique qu'en partie le sentiment d'insécurité</i>	2
1.1.2. <i>L'appréciation des déterminants du sentiment d'insécurité demeure délicate</i>	3
1.1.3. <i>La montée du sentiment d'insécurité renforce les attentes à l'égard de la police nationale</i>	4
1.2. LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LE SYSTÈME PÉNAL MONTRENT LEURS LIMITES	5
1.2.1. <i>Peu perméable aux attentes sociales, la police nationale apparaît dépassée par les nouveaux enjeux de la sécurité</i>	5
1.2.2. <i>Les dysfonctionnements de la chaîne pénale font naître un sentiment d'impunité qui entretient le sentiment d'insécurité</i>	8
1.3. LES TENTATIVES D'ADAPTATION DE L'OFFRE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ ONT PEU MODIFIÉ L'ORGANISATION ET LES MODES D'INTERVENTION POLICIERS	9
1.3.1. <i>Les efforts de modernisation de la police ont eu des résultats contrastés</i>	9
1.3.2. <i>L'émergence d'autres acteurs de la sécurité renforce l'impératif d'adaptation</i>	10
1.3.3. <i>Une loi d'orientation et les contrats locaux de sécurité ont posé les fondements d'une police de proximité</i>	12
2. LA DOCTRINE AMBITIEUSE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ CONNAÎT UNE MISE EN ŒUVRE CONTRASTÉE	14
2.1. LA POLICE DE PROXIMITÉ VISE À MIEUX RÉPONDRE AUX ATTENTES DE LA POPULATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	14
2.1.1. <i>La police de proximité poursuit des objectifs ambitieux et doit s'appuyer sur de nouveaux modes d'intervention</i>	14
2.1.2. <i>Distincte de l'ilotage comme de la police communautaire, la police de proximité doit être mise en œuvre de manière progressive</i>	15
2.2. LA POLICE DE PROXIMITÉ IMPLIQUE UNE ADAPTATION DE L'ORGANISATION INTERNE DE L'APPAREIL POLICIER	16
2.2.1. <i>Des ressources humaines supplémentaires sont dégagées au service de la police de proximité</i>	16
2.2.2. <i>Les modalités de recrutement, d'affectation et de formation des policiers restent peu adaptées aux exigences de la police de proximité</i>	20
2.2.3. <i>La mise en œuvre de la police de proximité remet en question les modalités de pilotage et de direction des services de sécurité publique</i>	22

2.3.	LA POLICE NATIONALE TEND À S'IMPOSER COMME LE PIVOT DE LA « COPRODUCTION DE SÉCURITÉ »	25
2.3.1.	<i>L'émergence d'un diagnostic partagé par la police et ses partenaires se heurte à des obstacles structurels qui n'ont pas encore été levés</i>	25
2.3.2.	<i>L'approche partenariale de la sécurité au plan local a été déclinée par la police en partenariats opérationnels</i>	28
2.4.	LES INCERTITUDES CONCERNANT LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET LES MODALITÉS D'ASSOCIATION DES CITOYENS N'ONT PAS ÉTÉ LEVÉES	30
2.4.1.	<i>Le partenariat avec les communes n'est pas toujours exempt d'ambiguïtés et pose la question du partage des responsabilités</i>	30
2.4.2.	<i>La police reste réticente à l'association directe des citoyens à la définition de ses objectifs et à l'évaluation de ses résultats</i>	32
3.	LA GENERALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ EXIGE DE PROFONDES MUTATIONS DE L'ORGANISATION ET DE LA CULTURE POLICIERES	35
3.1.	ALLOUER LES RESSOURCES CONFORMÉMENT AUX BESOINS DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	35
3.2.	PROFESSIONNALISER LA POLICE DE PROXIMITÉ	38
3.3.	MODERNISER L'ORGANISATION DU TRAVAIL POLICIER	41
3.4.	FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS	45
3.5.	CONDUIRE LE CHANGEMENT EN INTENSIFIANT LA PÉDAGOGIE DE LA RÉFORME	47
	CONCLUSION	50
	ANNEXES	51
	Liste des personnes rencontrées	68
	Liste des sigles utilisés	78
	BIBLIOGRAPHIE	79

INTRODUCTION

En matière de sécurité, la prise en compte des préoccupations de la population ne constitue pas historiquement le principe de hiérarchisation des priorités des services de police. Dans sa perception la plus répandue, la police correspond moins à un service public qu'à un instrument de protection au service de l'Etat et des institutions. Si les réformes de l'appareil policier conduites depuis le début des années 1980 ont permis sa modernisation, elles n'ont pas fondamentalement bouleversé cette réalité.

Aujourd'hui, les mutations de la délinquance autant que leur perception conduisent à élever le niveau d'attente des citoyens à l'égard de l'institution policière. Le gouvernement a traduit cette nouvelle exigence par l'annonce en 1997, lors du colloque de Villepinte, de la mise en place d'une « police de proximité » : traduisant une réorientation stratégique de la police nationale, cette réforme globale vise à garantir le droit à la sécurité sur l'ensemble du territoire par une réponse policière adaptée aux besoins de la population. La novation s'entend d'abord en matière d'organisation interne. Elle recouvre ensuite le réinvestissement par la police du territoire local, et l'ouverture de la police aux partenariats avec les autres acteurs de la sécurité, au point de constituer une véritable « révolution culturelle » pour l'institution.

Les modèles étrangers de police communautaire, qui ont inspiré l'élaboration en France de la doctrine d'emploi, ont en effet montré que l'association des différents partenaires à la définition locale des priorités policières était une condition déterminante de la réussite de la police de proximité.

Le calendrier de la mise en œuvre de la police de proximité comprend une phase expérimentale prévue pour s'achever en mars 2000, date à partir de laquelle sera engagée la généralisation de la réforme. Le présent rapport s'inscrit donc au début de son application. La matière apparaît fortement évolutive, et la définition de ses principes encore récente. Ainsi, la doctrine d'emploi de la police de proximité n'a été rendue publique que le 14 janvier 2000. L'analyse des orientations arrêtées par le ministère de l'Intérieur et l'évaluation des premières expérimentations prennent place dans ce contexte particulier. L'objectif de ce rapport est donc d'identifier les conditions de succès de la réforme, en s'appuyant notamment sur les enseignements susceptibles d'être tirés des expériences étrangères. Sans remettre en cause la pertinence de l'orientation actuelle, il souligne l'ampleur de ses conséquences sur les modes de travail policiers et, partant, sur la culture de l'institution.

Il s'articule en trois temps :

- constater en quoi l'inadaptation de l'offre policière à la demande publique de sécurité justifie la mise en œuvre de la police de proximité ;
- analyser les implications de la réforme en termes de conditions d'exercice des missions de police, au vu du bilan des premières expérimentations ;
- définir les conditions de succès de la généralisation de la police de proximité, au regard tant de l'organisation de l'institution policière que de sa culture.

1. LE DECALAGE PERSISTANT ENTRE L'OFFRE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ ET LES ATTENTES SOCIALES JUSTIFIE UNE REORIENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLICE

Les mutations de la délinquance ont modifié les attentes de la population en matière de sécurité. Les limites de la réponse apportée par le système pénal n'ont pas permis de satisfaire ces nouveaux besoins. Parallèlement, les transformations de l'offre publique de sécurité n'ont pas réussi à modifier en profondeur l'organisation et les modes d'action de la police nationale.

1.1. Les mutations de la délinquance et l'apparition d'un sentiment d'insécurité sont à l'origine de nouvelles attentes

1.1.1. L'évolution des formes de la délinquance n'explique qu'en partie le sentiment d'insécurité

1.1.1.1. Plus que son niveau, c'est la mutation des formes de la délinquance qui est aujourd'hui préoccupante

La délinquance constatée a connu une augmentation sensible depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Les crimes et délits ont ainsi été multipliés par sept depuis 1950¹, pour dépasser 3,5 millions de faits en 1998. Depuis 1992, cette croissance rapide s'est ralentie, sans qu'il y ait de consensus sur l'interprétation de cette stabilisation. Toutefois, au delà de cette augmentation, ce sont les formes de la délinquance qui ont évolué.

En premier lieu, la délinquance constatée apparaît de plus en plus violente. Si la part de la délinquance de masse s'accroît pour atteindre près de 70% du total en 1998, ce sont les vols avec violence (+76% entre 1988 et 1998), les coups et blessures volontaires (+104%) et les dégradations (+133%) qui connaissent la croissance la plus vive. La part des délits de voie publique dans le total de la délinquance constatée progresse pour atteindre 55% des crimes et délits en 1997.

En outre, la délinquance tend à devenir un phénomène plus urbain. Près des trois quarts des crimes et délits enregistrés sont commis dans les zones urbaines², la seule région Île-de-France comptant pour un quart. Au sein même de ces zones, certaines formes de délinquance affectent d'abord les quartiers les plus défavorisés³. Cette concentration géographique, qui témoigne de l'inégalité des Français devant l'insécurité, a donné naissance à la notion de violence urbaine⁴ regroupant les infractions dont le fort développement est propre à ces quartiers : vols avec violence, dégradations, émeutes, agressions contre les forces de l'ordre pouvant dégénérer en embrasements ponctuels, tel que celui du quartier du Mirail à Toulouse à l'automne 1998. En 1997, près de 138 000 personnes ont été mises en cause pour des faits liés aux violences urbaines telles que définies par les renseignements généraux. En 1998, la direction

¹ Pour une vue d'ensemble des statistiques policières et judiciaires, voir l'annexe n°2.

² 70% des actes de violence recensés sont concentrés dans 11 départements très urbanisés : Nord, Oise, Rhône, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val d'Oise.

³ Selon les critères établis par la section « Villes et banlieues » de la DCRG, la France comptait ainsi en 1998, 1088 quartiers défavorisés caractérisés par un chômage massif touchant 15 à 30% de la population, une toxicomanie pouvant toucher jusqu'au tiers des adolescents, un sous-équipement en services publics....

⁴ La définition de la notion n'apparaît toutefois pas stabilisée, ce qui en rend l'emploi délicat. Pour la DCRG, les violences urbaines recouvrent tous les faits commis de manière collective. Christine Lazerge et Jean-Pierre Balduyck, dans leur rapport sur la délinquance des mineurs, ne prennent en compte que les faits commis de manière collective ayant une dimension identitaire ou anti-institutionnelle.

centrale des Renseignements Généraux (DCRG) a comptabilisé 26 000 faits de violence urbaine, soit 10 000 de plus qu'en 1997, 749 quartiers « sensibles » étant concernés.

Enfin, la part de la délinquance constatée imputable à des auteurs mineurs s'accroît sensiblement depuis vingt ans. Passés de 104 200 en 1980 à 172 000 en 1998, les mineurs sont aujourd'hui responsables du tiers de la délinquance de voie publique et de 22% du total de la délinquance contre 15% en 1980. Toutefois, cette part varie de 65% pour les vols de deux-roues à 5% pour les homicides volontaires. En outre, parmi les mineurs, les tranches d'âge les plus jeunes connaissent une mise en cause croissante.

1.1.1.2. Ces évolutions n'expliquent qu'en partie le sentiment d'insécurité

La situation d'insécurité n'est cependant pas réductible à l'état de la délinquance constatée. L'insécurité ressentie, que l'on mesure principalement à l'aide de sondages d'opinion, constitue l'autre versant d'un phénomène à la fois matériel et psychologique. Les résultats de trois enquêtes par sondages réalisées au cours de l'année 1996⁵ permettent d'identifier les principaux traits du sentiment d'insécurité. Il est ressenti par près d'un Français sur six : 12% s'estiment « peu en sécurité » dans leur vie quotidienne et 3% « pas du tout en sécurité ». Près de 40% des personnes interrogées craignent par ailleurs d'être victime d'un vol ou d'un acte de violence dans un futur proche.

Par ailleurs, il convient de distinguer deux versants du sentiment d'insécurité⁶. Il peut refléter une *peur personnelle*, ou être la manifestation d'une *préoccupation pour l'ordre*, elle-même constituée de quatre éléments principaux : l'impression d'une généralisation de la menace, le désir de renforcement de l'ordre social, la demande d'ordre et de sécurisation adressée aux pouvoirs publics et enfin la stigmatisation des auteurs supposés de la délinquance.

La mise en relation du taux de criminalité constatée et du pourcentage de personnes déclarant ne pas se sentir en sécurité semble bien mettre en évidence un décalage entre les faits de délinquance et leur perception, entre l'expérience et l'appréhension de la victimation, entre la violence effective et la peur de la violence⁷. L'erreur consisterait toutefois à dissocier ces deux registres, et à se fonder sur les statistiques pour affirmer le caractère irrationnel du sentiment d'insécurité.

1.1.2. L'appréciation des déterminants du sentiment d'insécurité demeure délicate

1.1.2.1. Le système statistique ne prend pas en compte l'ensemble des faits qui alimentent le sentiment d'insécurité

En France, les statistiques officielles de la délinquance proviennent de la compilation à l'échelle nationale de l'« état 4001 » renseigné par la police nationale et la gendarmerie. S'il permet de préciser des évolutions en tendance, cet outil présente plusieurs limites.

Tout d'abord, il ne comptabilise que les crimes et délits constatés et déclarés. Or, un nombre indéterminé d'infractions ne sont pas portées à la connaissance des forces de police, certaines victimes renonçant à déposer plainte, par lassitude ou crainte des représailles notamment. Par ailleurs, certains faits constitutifs d'infractions, bien que portés à la connaissance des policiers, ne donnent pas lieu à procès-verbal et à transmission à la justice : inscrits sur les

⁵ Grémy J.-F., *Les Français et la sécurité*, Etudes et recherches de l'IHESI, 1997.

⁶ Roché S., *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993, p. 137 et s.

⁷ Une enquête de l'Observatoire Interrégional du Politique de 1995 a montré que : si 18% des personnes ont été cambriolées, 52% craignent les cambriolages ; si 89% n'ont jamais été victimes d'une agression dans la rue, 51% déclarent en avoir peur ; si 80% des sondés ont peur de la drogue, seuls 9% d'entre eux ont été personnellement confrontés à ce fléau.

registres de « main courante », ils ne figurent pas dans les statistiques. Un nombre important de délits — le « chiffre noir » de la délinquance — échappe donc à l'enregistrement par les services de police⁸. Peu pratiquées, notamment du fait de leur coût, les enquêtes de victimation, consistant à demander à un échantillon représentatif de la population de quelles agressions il a été victime, permettent d'approcher ce chiffre noir. L'enquête conduite par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) indique que les faits de délinquance commis en 1998 seraient cinq fois supérieurs à ceux des statistiques officielles.

Les statistiques de délinquance n'ont par ailleurs qu'un champ limité. Sont ainsi exclues les infractions relevant de la circulation routière (plus de 20 millions chaque année), les contraventions sanctionnant des infractions à la loi pénale⁹, ainsi que certains faits n'appartenant plus à la catégorie des délits.

1.1.2.2. Lié à l'expérience de la victimation, le sentiment d'insécurité est également entretenu par le phénomène des incivilités

L'expérience de la victimation, ou la simple vulnérabilité devant le risque de victimation, constituent un facteur d'aggravation du sentiment d'insécurité. Inversement, la capacité de l'individu à réduire son exposition à la menace réduit le sentiment d'insécurité. L'insécurité ressentie croît également avec la taille de l'agglomération. Elle est plus forte parmi les femmes¹⁰.

Les incivilités¹¹ jouent un rôle important dans la formation du sentiment d'insécurité. Transgressions symboliques des normes implicites de la vie en commun, les incivilités sont le symptôme d'une dégradation de l'environnement urbain et du tissu social. Sébastien Roché les définit comme des « mises en question de la culture et des valeurs, et simultanément comme des menaces à l'intégrité physique »¹². Bénéficiant le plus souvent de l'impunité, elles entretiennent un sentiment d'insécurité qui découle plus du désordre apparent d'un quartier que de la délinquance réellement constatée.

1.1.3. La montée du sentiment d'insécurité renforce les attentes à l'égard de la police nationale

La sécurité figure désormais aux premiers rangs des préoccupations des Français¹³. C'est notamment vers la police nationale que se portent les attentes de la population. Si une appréciation globalement positive de l'institution policière se dégage des enquêtes d'opinion, des reproches récurrents n'en viennent pas moins tempérer ce sentiment. L'efficacité des services de police est majoritairement reconnue (par 74% des sondés)¹⁴, même si leur manque de moyens matériels ainsi que leur emploi à des tâches administratives sont regrettés

⁸ Inversement, une hausse statistique de la délinquance n'est pas nécessairement imputable à une augmentation de la délinquance réelle mais peut résulter d'une hausse de la propension à porter plainte pour certaines affaires (viols ou mauvais traitements à enfant notamment) ou d'un surcroît ciblé d'activité des services de police.

⁹ A titre d'exemple, ne sont pas comptabilisés les faits de violence n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail supérieure à huit jours et ne s'accompagnant pas de circonstances aggravantes.

¹⁰ 21% des femmes déclarent se sentir peu ou pas du tout en sécurité contre 19% des hommes, selon l'enquête « Les français et la sécurité », réalisée par le CREDOC en janvier 1998.

¹¹ Dénuées de définition juridique précise, les incivilités regroupent des désordres mineurs qui n'ont pas de caractère pénal (présence menaçante d'un groupe, refus de passage dans les escaliers, insultes, propos ou gestes outrageants) ou ne sont constitutifs que de simples contraventions (tapages, rodéos, fraudes dans les transports en commun). Certains petits délits (tags, graffitis, petits vols à l'étalage, jets de pierre sans dommages), souvent assimilés aux incivilités, rentrent en revanche dans le champ de la délinquance constatée.

¹² Roché S., *Le sentiment d'insécurité*, op.cit., p. 142.

¹³ « L'insécurité et la délinquance » constituent l'un des trois sujets que les Français jugent « les plus préoccupants pour leur pays » (54%), juste derrière le chômage (57%), selon le baromètre IPSOS «Le climat social et les préoccupations en Europe », novembre 1999.

¹⁴ Sondage IPSOS, 18 février 1998.

(respectivement par 69% et 77% des sondés)¹⁵. Une large majorité des sondés déplore une certaine démobilitation des services (60%) ainsi qu'un défaut de formation (58%)¹⁶.

Deux reproches principaux sont régulièrement adressés aux policiers. Outre leur inaptitude à traiter la délinquance des mineurs, les policiers sont accusés d'accorder une plus grande importance aux simples contraventions qu'à la lutte contre la délinquance dans les quartiers. Leur sévérité plus grande à l'égard des étrangers (perçue par 43% des sondés) et l'impression qu'ils donnent de se sentir au-dessus des lois (42%) sont d'autres reproches faits aux policiers¹⁷.

Les Français comptent d'abord sur les pouvoirs publics pour assurer leur sécurité : peu d'entre eux songent à faire appel aux entreprises privées (4%) ou à organiser eux-mêmes leur défense (3%)¹⁸. L'amélioration de la sécurité requiert, selon la majorité des sondés, un renforcement de la présence policière dans les quartiers sensibles et des condamnations plus sévères des actes de délinquance. Surtout, les Français formulent à l'égard de la police les mêmes exigences qu'à l'égard de tout service public : elle doit se montrer proche d'eux, répondre rapidement à leurs demandes, les informer des suites données. Ainsi, en ce qui concerne les missions à renforcer, la demande de présence sur la voie publique est forte (47% des sondés), ainsi que celle d'actions d'information dans les établissements scolaires (36%), de prise en charge des victimes (25%) et de recueil et suivi des plaintes (20%)¹⁹. La police devient aux yeux des Français un service d'urgence généraliste dont le cloisonnement par rapport aux autres acteurs de la sécurité (justice, éducation nationale, services municipaux...) est mal compris et dont sont attendues une prise en charge globale et une réponse immédiate.

1.2. Les réponses apportées par le système pénal montrent leurs limites

1.2.1. Peu perméable aux attentes sociales, la police nationale apparaît dépassée par les nouveaux enjeux de la sécurité

De manière générale, les finalités de l'action policière demeurent éloignées des attentes sociales en matière de sécurité. L'appareil policier reste encore aujourd'hui organisé autour des deux objectifs que l'Etat lui a traditionnellement assignés : la lutte contre la grande délinquance et le maintien de l'ordre public²⁰. Ainsi, police criminelle et police d'ordre bénéficient d'une part importante des ressources mises à la disposition des forces de police. Ces deux priorités marquent de leur empreinte tant l'organisation de la police nationale et la pratique du travail policier que l'allocation des moyens.

1.2.1.1. L'organisation de la police nationale est marquée par la centralisation et la spécialisation des moyens

La **centralisation** de l'institution policière est le corollaire de l'étatisation décidée en 1941²¹. La France est ainsi l'un des rares pays occidentaux confiant le quasi-monopole de la fonction de police au pouvoir central²². Ce choix apparaît pleinement rationnel pour la lutte

¹⁵ Sondage SOFRES, 15 avril 1993.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sondage CREDOC, 25 novembre 1998.

¹⁹ Sondage IFOP, 24 mars 1998.

²⁰ Ainsi que l'a démontré Dominique Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 259-270.

²¹ Loi du 24 avril 1941 conférant au préfet les pouvoirs de police dans les villes de plus de 10 000 habitants.

²² Si la lutte contre la grande délinquance et le maintien de l'ordre relèvent bien souvent de forces de police nationales, de nombreux pays occidentaux confient les missions de sécurité publique (surveillance générale, lutte

contre la grande criminalité — il facilite la circulation de l'information et la lutte contre le banditisme à l'échelle nationale — comme pour le maintien de l'ordre : il permet au gouvernement de disposer, en tout point du territoire et à tout moment, des forces nécessaires pour répondre aux troubles à l'ordre public.

Par ailleurs, la **spécialisation** de la police nationale vise une efficacité maximale dans les matières les plus pointues. La direction générale de la police nationale (DGPN) coiffe ainsi six services principaux reflétant la différenciation fonctionnelle de l'institution : la sécurité publique (DCSP), les compagnies républicaines de sécurité (Service central des CRS), la police judiciaire (DCPJ), le contrôle de l'immigration (PAF, police aux frontières), les renseignements généraux (DCRG) et la surveillance du territoire (DST). S'y ajoute une spécialisation géographique : si la préfecture de police de Paris fait partie de la police nationale depuis la loi du 9 juillet 1966, elle conserve son autonomie et est directement rattachée au ministre de l'Intérieur. Du point de vue du déroulement des carrières des policiers, cette spécialisation se traduit par un fort cloisonnement entre directions.

L'efficacité reconnue de la police criminelle et de la police d'ordre contraste avec l'inadaptation de la réponse en matière de sécurité publique. L'étatisation de 1941 s'est en premier lieu traduite par une **rupture du lien entre la police et le territoire local**. Fonctionnaires d'une administration centrale, les policiers n'ont théoriquement pas de compte à rendre aux autorités et à la population de la ville où ils exercent. Le commissaire est principalement évalué sur son efficacité en maintien de l'ordre ou sur l'activité répressive de ses services, mesurée par les statistiques pourtant imparfaites de la délinquance. Les forces de police sont de surcroît placées sous l'autorité d'un préfet pour lequel priment les impératifs immédiats du maintien de l'ordre.

Le « **mouvement national** » engendré par la centralisation du recrutement et de la gestion des carrières a accentué le découplage entre les policiers et le milieu local : les personnels passent en effet une partie de leur carrière dans des affectations qu'ils n'ont pas choisies et dont ils ignorent les réalités. Très majoritairement d'origine provinciale, les jeunes gardiens sortant des écoles de police sont prioritairement affectés dans les zones les plus difficiles de la région parisienne et déposent souvent dès leur arrivée leur demande de mutation pour leur ville d'origine. Inversement, beaucoup de villes de province connaissent une excessive stabilité et un vieillissement marqué de leurs effectifs policiers.

1.2.1.2. Les pratiques policières ne contribuent pas à offrir une meilleure réponse aux attentes de la population

L'évolution des pratiques policières a contribué à accentuer cette distance entre le policier et le milieu local. D'une part, les **évolutions techniques** ont progressivement conduit les policiers à « désertter le terrain » : la généralisation de la ronde automobile, la mise en place d'un numéro d'appel centralisé (17) ainsi que le pilotage par radio par le centre opérationnel des unités sur le terrain, ont restreint la disponibilité du policier à l'égard de la population. D'autre part, l'îlotage²³ se limite fréquemment à des patrouilles dans les centres-villes en pleine journée et ne contribue donc que marginalement à réduire le sentiment d'insécurité. En l'absence d'indicateurs spécifiques d'évaluation, le contact avec le terrain relève encore souvent d'une **fausse proximité**.

Enfin, la **valorisation par les policiers de la lutte contre la délinquance relègue au second plan la dimension préventive du travail policier**, ce qui explique en grande partie

contre la petite et moyenne délinquance, police-secours, îlotage...) à des forces de police décentralisées placées sous l'autorité des pouvoirs locaux.

²³ L'îlotage consiste à diviser un quartier en unités administratives (îlots) placées chacune sous la surveillance d'un policier. En contact avec la population, l'îlotier incarne la permanence policière sur la voie publique mais n'exerce pas de fonction répressive.

les résultats décevants de l'ilotage. Privés de la légitimité que confère une relation durable avec les habitants et de la source de renseignements qu'ils représentent, les policiers apparaissent condamnés à des interventions ponctuelles. Face aux violences urbaines imputables aux habitants les plus jeunes des quartiers sensibles, la police dispose ainsi principalement de deux instruments : l'intervention de la brigade anti-criminalité (BAC) ou celle des CRS. Généralement efficaces dans l'instant, elles entretiennent à long terme une relation de défiance entre la police et la population²⁴.

1.2.1.3. La répartition géographique et fonctionnelle des effectifs policiers démontre que la police nationale ne s'est pas adaptée aux mutations de la délinquance

La France compte parmi les pays européens les mieux dotés en effectifs de forces publiques de sécurité²⁵. La prise en compte des effectifs de gendarmerie donne un ratio forces de sécurité/population de 1 policier ou gendarme pour 252 habitants, alors que la moyenne en Europe se situe autour de 1 pour 310²⁶. La charge de la délinquance pèse cependant proportionnellement davantage sur la police que sur la gendarmerie. Le taux de faits constatés atteint 79 pour 1 000 habitants dans les zones de police, contre 32 dans les zones de gendarmerie.

La **répartition géographique** des policiers demeure figée et inadaptée à l'évolution de la démographie et de la délinquance. Le rapport Carraz-Hyest²⁷ a démontré que l'allocation des effectifs n'est pas optimale au regard des besoins en matière de sécurité. Ainsi, les dix départements où la délinquance de voie publique est la plus élevée ont un ratio de policiers par millier d'habitants à peine supérieur à la moyenne. Issue de la loi du 23 avril 1941, la carte actuelle des polices urbaines souffre d'un profond déséquilibre, malgré les retouches qui lui ont déjà été apportées. La présence massive d'effectifs policiers dans de petites villes où la criminalité est limitée contraste avec la sous-représentation de la police dans des zones d'urbanisation très dense. Le cas de la préfecture de police de Paris fait également régulièrement l'objet de controverses : disposant d'effectifs nombreux en raison des impératifs particuliers du maintien de l'ordre dans une ville capitale, elle est parfois jugée en situation de sur-effectifs²⁸.

L'inadaptation de la répartition des effectifs au regard des mutations de la délinquance est également d'ordre **fonctionnel**. Malgré le recul sensible de la part de leur activité effectivement consacrée au maintien de l'ordre, les effectifs de la « réserve générale » que constituent CRS et escadrons de gendarmerie mobile restent stables à près de 30 000 hommes. Le développement de leur emploi dans le cadre de missions de sécurisation n'apparaît pas pleinement satisfaisant tant les forces mobiles demeurent par nature étrangères à leurs territoires d'intervention.

Enfin, les **modalités internes d'organisation** de la police réduisent la disponibilité réelle des effectifs, et notamment leur présence sur la voie publique²⁹. La sous-

²⁴ Voir notamment sur ce point Lazerges C., Balduyck J.-P., *op. cit.*

²⁵ En 1999, les effectifs de la police nationale atteignent 142 496 personnes, dont 113 104 personnels actifs (80% du total), 16 575 policiers auxiliaires et adjoints de sécurité (11,6%) et 12 657 personnels administratifs (8,9%). Les dépenses de personnel représentent plus de 80% du budget de la police nationale, qui s'élève à près de 30 milliards de francs.

²⁶ Selon la DGPN, le ratio forces de sécurité / population atteint 1 pour 283 en Italie, 1 pour 296 en Allemagne et 1 pour 380 au Royaume-Uni.

²⁷ *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs entre la police et la gendarmerie*, avril 1998.

²⁸ Le rapport de Bruno Leroux député de Seine-Saint Denis intitulé *Pour une politique de sécurité plus proche des citoyens* (1997) a ainsi souligné l'infériorité relative de la charge de travail des policiers parisiens (15 faits constatés par policier et par an contre 39 en grande couronne et 36 dans les villes de plus de 500 000 habitants), et le moindre nombre de faits de délinquance de voie publique élucidés par policier (0,19 contre 0,77 en moyenne nationale et 0,95 en province).

²⁹ Début 1999, l'étude réalisée par M. Bauer a relancé le débat concernant la présence policière sur la voie publique.

administration chronique de la police conduit à confier à au moins 10 000 policiers des tâches administratives ou techniques³⁰. La part des personnels non policiers s'élève à 10% de l'effectif global, comparée aux quelques 30% constatés en moyenne dans les autres pays européens. Aux tâches purement administratives s'ajoutent de surcroît des tâches externalisables telles que l'informatique ou la maintenance de véhicules qui mobilisent de nombreux personnels actifs.

Si cet état de fait satisfait sans doute les attentes de l'institution policière, traditionnellement gérée par des policiers pour les policiers, il prive néanmoins la police nationale, de près de 14% de ses personnels actifs selon la Cour des Comptes³¹.

1.2.2. Les dysfonctionnements de la chaîne pénale font naître un sentiment d'impunité qui entretient le sentiment d'insécurité

Les limites de la réponse apportée par le système pénal s'incarnent notamment dans la progression des classements sans suite. Cette réalité aux contours statistiques incertains résulte principalement d'un déficit de moyens matériels et humains.

1.2.2.1. L'augmentation des classements sans suite doit être interprétée avec prudence

L'augmentation du taux de classement sans suite, passé de 69% en 1987 à 83% en 1998, s'explique principalement par la progression du nombre d'infractions dont les auteurs n'ont pas été identifiés³². Ces procédures représentent désormais 61% de l'ensemble des affaires transmises au parquet, contre 37% en 1987. Toutefois, le taux d'élucidation varie selon la nature des infractions : il atteint ainsi 76% pour les atteintes aux personnes. Ces disparités se répercutent dans les taux de classement : leurs niveaux les plus élevés concernent la délinquance de voie publique (par exemple, le taux atteint 95% pour les vols aggravés). En outre, la grille des motifs de classement n'a pas toujours tenu compte des **procédures alternatives aux poursuites**³³ : elle les assimile à des mesures de classement, ignorant ainsi l'obligation d'exécution imposée au prévenu, alors qu'il conviendrait d'isoler ces mesures de classement sous condition. En progression constante³⁴, ce mode de traitement est utilisé pour les infractions de moindre gravité, quand il apparaît disproportionné de saisir le tribunal et que les capacités de traitement de ce dernier sont limitées.

Le poids des classements sans suite n'en demeure pas moins préoccupant. Les services de la police nationale et de la gendarmerie, confrontés à l'incompréhension de la population, peuvent en être découragés. Les citoyens ne sont pas incités à porter plainte et la récidive n'est guère dissuadée. Par ailleurs, l'importance des classements sans suite pose un problème particulier pour ce qui concerne la délinquance des mineurs. La déconnexion temporelle entre la commission de l'infraction et la décision de justice, l'absence de sanction adaptée et l'insuffisante mise en œuvre des mesures alternatives aux sanctions peuvent en effet contribuer à un sentiment d'impunité chez les mineurs³⁵.

1.2.2.2. Elle est en grande partie imputable au manque de moyens des tribunaux

³⁰ Ce qui est rendu possible par une délimitation statutaire souple entre tâches opérationnelles et tâches administratives (art.253-5 et art. 253-6 du règlement général d'emploi de la police nationale).

³¹ Rapport de la Cour des Comptes publié le 10 janvier 2000 sur *La fonction publique d'Etat*.

³² Cf annexe n°2.

³³ La « troisième voie » désigne un ensemble de procédures utilisées par le parquet lorsque celui-ci n'entend, ni poursuivre le délinquant au pénal, ni le faire bénéficier d'un classement sans suite « sec ». Ces mesures alternatives aux poursuites sont le classement sous condition, l'injonction thérapeutique, la médiation et la médiation-réparation pour les mineurs.

³⁴ Le nombre de procédures alternatives aux poursuites est passé de 38 000 sur 520 000 affaires jugées par les tribunaux correctionnels en 1992 à 164 000 sur 478 000 en 1998, dont 62 000 rappels à la loi.

³⁵ L'ordonnance du 2 février 1945 consacre les principes de responsabilité atténuée du mineur et de primauté de la mesure éducative. L'évolution législative a par la suite limité les possibilités d'emprisonnement et de mise en détention provisoire (lois du 30 décembre 1982 et du 6 juillet 1989).

Maître de l'opportunité des poursuites aux termes de l'article 40 du Code de procédure pénale, le magistrat du parquet décide de la suite à donner à une infraction. Si le classement sans suite peut s'imposer lorsque l'auteur de l'infraction est inconnu, il ne devrait pas en être de même en cas d'identification du délinquant. Dans cette hypothèse, la décision de classement peut obéir à deux types de motifs.

En premier lieu, le procureur décide en opportunité de classer sans suite, soit dans une volonté d'apaisement du conflit, soit dans le souci d'éviter le déclenchement d'un processus judiciaire disproportionné par rapport à la gravité de l'infraction ou au trouble causé à l'ordre public. En second lieu, le manque de moyens³⁶ amène à faire de la décision de classement sans suite un **mécanisme de régulation** de l'activité des juridictions permettant aux tribunaux de traiter les dossiers civils dont le contentieux a explosé ces dernières années. Davantage que les motifs d'opportunité, les critères de gestion rendent compte du niveau actuel du taux de classement sans suite.

1.3. Les tentatives d'adaptation de l'offre publique de sécurité ont peu modifié l'organisation et les modes d'intervention policiers

1.3.1. Les efforts de modernisation de la police ont eu des résultats contrastés

Si les réformes de la police nationale se sont d'abord limitées à la mise à niveau des moyens matériels et humains, elles se sont ensuite étendues à l'organisation et aux méthodes de gestion de l'institution.

1.3.1.1. La première réaction a consisté en un effort de mise à niveau des moyens

Le rapport Peyrefitte³⁷ a constaté dès 1977 l'inadaptation des réponses apportées par les pouvoirs publics et par la police au développement de la petite et moyenne délinquance et du sentiment d'insécurité. Ses recommandations concernant la police (développement de l'îlotage, création de petits postes de quartier, valorisation de l'action préventive...) n'ont cependant pas été suivies d'effet. En 1982, le rapport Belorgey³⁸ préconisait également une réforme d'ensemble de la police. Ne rencontrant pas l'approbation du ministre de l'Intérieur, ses préconisations n'ont pas été mises en œuvre mais sont restées une référence (ouverture sur la société, contrôle externe des activités policières...). Il convient enfin de noter que le syndicalisme policier a lui-même activement contribué à la réflexion sur la modernisation de la police au cours des années 80³⁹.

Malgré cet effort de réflexion, la modernisation de l'appareil policier conduite au cours de la décennie 80 s'est limitée à **la formation des personnels et à la mise à niveau des équipements et des effectifs**. La formation s'est tout d'abord vu reconnaître un rôle majeur dans la professionnalisation des personnels et l'ouverture de la police sur la société : la création d'une direction de la formation des personnels de police (1981) et l'élaboration d'une charte de la formation (1983) en furent les deux leviers principaux. Dans un second temps, la loi de

³⁶ D'après le rapport Haenel, le ministère de la Justice devrait disposer d'un budget de 35 milliards de francs pour pouvoir accomplir pleinement ses missions. Or, en 1998, il n'a bénéficié que de 26,2 milliards de francs (malgré une augmentation de 77% de ses crédits entre 1988 et 1999). Le manque d'effectifs est accentué par le fait que 7,4 % des postes de magistrats sont actuellement vacants.

³⁷ Peyrefitte A., *Réponses à la violence*, 2 t., Paris, Presses Pocket, 1977.

³⁸ Belorgey J.-M., *La police au rapport*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1991.

³⁹ Renaudie O., « Police nationale, syndicalisme et alternances politiques », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°37, 1999, p.183-214.

programmation de 1985 a entendu remédier au sous-équipement de la police. Enfin, les effectifs de la police nationale ont connu une augmentation constante depuis le milieu des années 70⁴⁰.

1.3.1.2. Après l'échec de la départementalisation, la rénovation des structures a connu quelques avancées

Cet effort budgétaire massif, auquel a cependant succédé une période de sous-investissement, ne pouvait que produire des effets limités en l'absence d'une modernisation en profondeur de l'organisation et des méthodes policières.

En premier lieu, l'institution policière a été concernée, au même titre que les autres administrations, par la mise en place des centres de responsabilités et des **projets de service** prévus par la circulaire de 1989 sur le renouveau du service public. Au cœur de l'expérience des projets de service figuraient la rénovation des modes de commandement, la prise en compte des attentes du public, la gestion par objectifs... Le ministre de l'Intérieur affirmait alors vouloir faire de la police un « *laboratoire de la modernisation du service public* »⁴¹. Malgré quelques expérimentations, ce mouvement de réforme est resté sans lendemain.

La **départementalisation** de la police devait pour sa part rationaliser son cadre d'action et améliorer la coordination des services, dans le but d'accroître l'efficacité de la police et de mieux répondre aux attentes du public. Entreprise en 1990, la création de directions départementales de la police nationale regroupant les polices urbaines, la PAF et les Renseignements généraux, et la constitution en parallèle d'une direction centrale de la police territoriale, suscitèrent toutefois de fortes réticences. Les craintes d'une perte d'autonomie des services spécialisés ainsi que d'une excessive concentration des pouvoirs au sein de ces nouvelles directions départementales, conduisirent à l'abandon de la réforme en 1993 et à la création des directions départementales de la sécurité publique (DDSP).

Après l'échec de la départementalisation, d'autres voies de réformes ont été explorées afin de moderniser la gestion des ressources humaines dans la police nationale et d'accroître la présence policière sur la voie publique. La loi du 21 janvier 1995 réduit ainsi de **5 à 3 le nombre de corps de fonctionnaires de police**⁴² afin de favoriser la mobilité entre les fonctions, de réduire la spécialisation entre police judiciaire et « tenue » et d'accentuer la polyvalence. Elle prévoit également une déconcentration accrue de la gestion en prévoyant la mise en place de comités techniques paritaires départementaux. Cette déconcentration du dialogue social a permis par la suite d'engager la **réforme des cycles horaires**⁴³. Enfin, au plan local, la création des bureaux de lutte contre les violences urbaines, chargé de centraliser les renseignements et de coordonner l'action des services, visait à remédier au cloisonnement des services policiers⁴⁴.

1.3.2. L'émergence d'autres acteurs de la sécurité renforce l'impératif d'adaptation

1.3.2.1. La politique de la ville et l'approche contractuelle de la sécurité ont incité la police comme la justice à mieux prendre en compte les attentes de la population

⁴⁰ Simula P., « Offre de sécurité et forces publiques régaliennes », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°37, 1999, p.135-160. Les effectifs de la police et de la gendarmerie ont augmenté de 30% entre 1974 et 1998.

⁴¹ *Le Monde* du 11 octobre 1989.

⁴² Corps de maîtrise et d'application (CMA, gardiens de la paix), corps de commandement et d'encadrement (CCE, officiers), corps de conception et de direction (CCD, commissaires)

⁴³ Généralisation du cycle 4/2 qui accroît la présence sur la voie publique.

⁴⁴ Circulaire du 31 octobre 1995 relative au renforcement de l'action de la police nationale dans la lutte contre les violences urbaines.

a) Pour la police nationale, la politique de la ville a constitué une puissante incitation à s'ouvrir aux partenariats. L'intégration progressive, à partir de la fin des années 80, de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville a accéléré l'émergence du concept de « coproduction de sécurité ». En effet, le dispositif institutionnel mis en place⁴⁵ a contribué au développement des échanges entre partenaires locaux. Les différents dispositifs contractuels⁴⁶ avaient pour ambition de mettre fin aux renvois incessants de responsabilités. En outre la police nationale a pris conscience qu'elle pouvait tirer parti de cette nouvelle logique, n'étant plus tenue pour seule responsable des résultats obtenus.

Le décloisonnement des moyens de l'Etat, le développement de la démarche contractuelle, l'accent mis sur la dimension territoriale qui caractérisent la politique de la ville ont donc donné naissance à une **approche globale de la sécurité** tendant à remettre en cause le monopole de la police. Comme le soulignait le rapport Bonnemaïson dès 1982, la réforme de l'institution policière est progressivement apparue comme une composante à part entière de la politique urbaine de sécurité. Si elle garde l'exclusivité d'un ensemble de prérogatives et de moyens d'action, son expertise n'est plus unique. Son rôle est d'apporter la contribution de la force publique à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité commune à l'ensemble des partenaires. L'institution est amenée à s'ouvrir à la concertation locale, au débat public et à l'écoute des usagers au sein des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et la mise en œuvre de plans locaux l'invite à rompre avec la standardisation de ses modèles d'action.

b) La logique de la politique de la ville a influencé l'institution judiciaire. Depuis le début des années 90, l'institution judiciaire s'est efforcée de se rapprocher du justiciable en développant une politique judiciaire de la ville. La mise en place de maisons de justice et du droit (MJD) vise à offrir aux justiciables un accès gratuit au droit, à instaurer un dialogue entre la justice et les acteurs locaux et à favoriser une action judiciaire ciblée et rapide sur la petite et moyenne délinquance⁴⁷.

La politique judiciaire de la ville peut par ailleurs s'appuyer sur les nouveaux outils développés par l'institution. Tout d'abord, les procédures ont été réformées afin d'en améliorer la rapidité et l'efficacité. Le **traitement en temps réel** permet d'apporter une réponse pénale la plus proche possible de la commission de l'infraction⁴⁸. Le développement des **procédures alternatives aux poursuites** évite l'engagement d'un processus juridictionnel lourd, tout en sanctionnant le délinquant et en satisfaisant au besoin de réparation des victimes. Les peines de substitution, telles que les travaux d'intérêt général, ont également été favorisées.

L'approche judiciaire de la délinquance des mineurs s'en est également trouvée modifiée. La Justice a participé aux **dispositifs de prévention**, en même temps qu'elle réformait ses modes spécifiques de traitement de ce type de délinquance. La loi du 4 janvier 1993 a instauré la possibilité d'utiliser des mesures de réparation pénale à l'égard des mineurs. De même, la loi du 1^{er} juillet 1996 donne au parquet des mineurs et au juge des enfants la possibilité

⁴⁵ Autour des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et de leurs prolongements départementaux (CDPD) et national (CNPD) incorporé en 1988 à la DIV. Placés sous l'autorité du maire, les CCPD ont une fonction d'étude, de concertation et de proposition en matière de politique locale de prévention de la délinquance.

⁴⁶ Aux contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans les villes (1985) ont ainsi succédé les contrats de ville (1988), les plans locaux de sécurité (1992) et les plans départementaux de prévention de la délinquance (1997).

⁴⁷ La loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits précise le statut des MJD.

⁴⁸ Le traitement en temps réel, dont la circulaire du 28 octobre 1992 relative aux réponses à la délinquance urbaine a décidé la généralisation et qui est aujourd'hui mis en œuvre dans 90% des parquets, systématise l'information du parquet dans tous les cas où l'auteur d'une infraction est identifié. Il permet au substitut du procureur, après discussion avec l'OPJ du service de quart, de déterminer l'orientation judiciaire du dossier alors que le délinquant est encore à la disposition des enquêteurs.

de rendre le mineur responsable de ses actes devant la justice. Enfin, la prise en charge de certains mineurs délinquants a justifié la création des unités éducatives à encadrement renforcé.

1.3.2.2. La police nationale assiste au développement d'une offre diversifiée de sécurité qui pose la question de l'égalité des citoyens face à la sécurité

La distorsion entre les besoins de la population en matière de sécurité et la réponse traditionnelle apportée par l'institution policière a ouvert un espace au développement d'offres concurrentes de sécurité qu'incarnent les polices municipales et, dans une moindre mesure, les entreprises privées de sécurité.

Malgré un cadre juridique lacunaire, les effectifs des **polices municipales** ont augmenté depuis les années 1980⁴⁹. Ce choix fait par de nombreux maires bénéficie du soutien de l'opinion publique : 69% des Français se déclarent plutôt ou très favorables à ce que les communes aient leur propre police municipale⁵⁰. Justifiant cette orientation par les carences de la police nationale, les maires font valoir les atouts de ces policiers qui se consacrent entièrement aux tâches de prévention et de proximité.

Cependant, depuis le milieu des années 80, la principale contribution à l'expansion des forces de sécurité réside dans le développement accéléré des **entreprises de sécurité privée**. Ainsi, entre 1990 et 1995, leurs effectifs ont augmenté deux fois plus vite que ceux de la police et de la gendarmerie. Aujourd'hui, le secteur de la sécurité privée représente plus de 2 500 entreprises employant près de 80 000 salariés. Le recours massif à une main d'œuvre flexible facilite l'exercice de leur activité, même si la profession a longtemps souffert d'une mauvaise image à laquelle l'encadrement prévu par la loi du 12 juillet 1983⁵¹ a en partie remédié.

La concurrence représentée par l'offre privée de sécurité doit toutefois être relativisée, dans la mesure où la très grande majorité de l'activité du secteur concerne des missions que la police n'a jamais exercées (surveillance d'installations au sein des entreprises par exemple) ou qu'elle ne souhaite plus remplir (surveillance des zones industrielles, gardes statiques...). Le marché de la sécurité privée répond davantage aux **attentes des entreprises** qu'à celles des habitants et seule une faible part des activités privées de sécurité induit un contact avec le public (établissements privés recevant du public, notamment).

L'essor de la sécurité privée et des polices municipales paraît néanmoins susceptible d'accroître l'inégalité face à la sécurité, dans la mesure où ce sont bien les ressources financières, du donneur d'ordre ou de la municipalité, qui sont décisives.

1.3.3. Une loi d'orientation et les contrats locaux de sécurité ont posé les fondements d'une police de proximité

Avec la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), puis la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS), la police nationale s'est dotée d'instruments permettant d'envisager une refonte complète de ses modes d'intervention.

1.3.3.1. La loi du 21 janvier 1995 consacre le concept de coproduction de sécurité

Inscrivant la réforme de la police dans le cadre général de la politique publique de sécurité, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 appréhende la sécurité comme un droit et donne une claire priorité aux missions de

⁴⁹ Entre 1984 et 1998, le nombre de municipalités concernées a augmenté de 73% : 3 030 communes sont aujourd'hui dotées d'une police municipale, représentant un effectif total de 13 098 agents . Cependant, moins de 20% d'entre elles emploient 69% des effectifs .

⁵⁰ Sondage IPSOS, 18 février 1998

⁵¹ Cette loi crée un régime d'autorisation administrative délivrée par le Préfet aux entreprises de surveillance, gardiennage et transport de fonds et encadre notamment les conditions d'armement.

sécurisation du territoire sur les objectifs de maintien de l'ordre. Son article 3 définit les orientations permanentes de la politique de sécurité. La première d'entre elle est « l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ».

Surtout, après avoir réaffirmé le rôle de l'Etat en renforçant les pouvoirs du préfet à l'égard de l'ensemble des services de l'Etat et en posant **l'obligation de coordination** de leurs actions, la LOPS **clarifie les responsabilités** en matière de sécurité. Elle souligne le rôle du maire dans la définition de la politique locale de sécurité, consacre la contribution apportée par les entreprises privées de sécurité à la coproduction de sécurité, précise les obligations de certains acteurs privés⁵² et envisage de décharger la police nationale de certaines tâches⁵³.

L'Etat semble donc ouvrir la voie à d'autres formes de prise en charge de la demande de sécurité, en marge des prérogatives réservées à la puissance publique. Cette logique trouve son prolongement dans le vote de la loi du 15 avril 1999 relatives aux polices municipales. Considérant la contribution que ces polices sont en mesure d'apporter au développement d'une police de proximité, le législateur clarifie leurs conditions d'existence, le statut de leurs agents comme la nature de leurs pouvoirs, sans craindre un renforcement substantiel des prérogatives judiciaires des policiers municipaux. Ce renforcement s'accompagne cependant d'une obligation de coordination avec la police nationale.

1.3.3.2. Avec les contrats locaux de sécurité, la coproduction de sécurité se concrétise

Plutôt que de déterminer par la loi les articulations qu'appelle la coproduction, l'Etat invite désormais les partenaires locaux à déterminer une stratégie commune sur la base d'un diagnostic partagé. Cette démarche a été d'emblée rattachée au développement d'une police de proximité. Dans son intervention lors du colloque de Villepinte, le Ministre de l'Intérieur indiquait ainsi que « *les contrats locaux de sécurité [seraient] 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'Etat, au premier chef la police, la gendarmerie et la justice* ». Bénéficiant d'un engagement politique fort et d'importants moyens humains déployés dans le cadre du programme gouvernemental « nouveaux services, nouveaux emplois », cette démarche rencontre localement un écho très favorable : au 6 décembre 1999, 307 CLS avaient été signés et 414 autres étaient en préparation.

* * *

Si la police nationale n'est donc pas restée inerte face aux mutations de la délinquance, le travail policier n'a pas pour autant été modernisé en profondeur. L'examen des pratiques actuelles révèle que « *l'appareil policier a résisté efficacement à la pression et à la demande sociales* »⁵⁴. Plusieurs rapports sont d'ailleurs venus récemment souligner l'inadaptation de l'outil policier⁵⁵. Les avancées les plus récentes ouvrent cependant la voie à une réforme de grande ampleur visant la refonte effective des modes d'intervention policiers. La mise en œuvre d'une nouvelle doctrine d'emploi, celle de la police de proximité, répond à cet objectif.

⁵² Une obligation de gardiennage est ainsi imposée aux bailleurs sociaux et aux exploitants privés d'établissements recevant du public.

⁵³ Par exemple : transfèrements, extractions et comparutions des prévenus et détenus, gestion des fourrières de véhicules, et rédaction des procurations de vote. Annexe 1 à la LOPS « Rapport sur les orientations de la politique de sécurité », chapitre I.4.

⁵⁴ Monjardet D., op. cit., p.245.

⁵⁵ Il s'agit notamment du rapport Le Roux (septembre 1997), du rapport Carraz-Hyest (1998), du rapport de la Cour des Comptes sur la préfecture de police de Paris (1998), du rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) du Parlement sur la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale (juillet 1999), et du rapport de la Cour des Comptes publié le 10 janvier 2000 sur *La fonction publique d'Etat*.

2. LA DOCTRINE AMBITIEUSE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ CONNAÎT UNE MISE EN ŒUVRE CONTRASTÉE

La police de proximité représente pour la sécurité publique une nouvelle approche de la fonction policière. Elle requiert des mutations plus profondes que les adaptations déjà amorcées de l'institution policière, tant en matière d'organisation interne que dans les rapports que la police entretient avec les acteurs locaux de la sécurité. C'est en ce sens que l'on peut parler de « *révolution culturelle* ».

2.1. La police de proximité vise à mieux répondre aux attentes de la population en matière de sécurité

C'est en 1997 que sont posés, lors du colloque de Villepinte, les fondements officiels d'une nouvelle doctrine d'emploi de la police, présentée par l'administration au comité technique paritaire ministériel du 14 janvier 2000. Ils s'inspirent des modèles étrangers de « police communautaire » ou « *community policing* »⁵⁶ et convergent dans une large mesure avec les orientations de réforme de la police qui se sont dessinées au cours des années 1980 et 1990⁵⁷.

2.1.1. La police de proximité poursuit des objectifs ambitieux et doit s'appuyer sur de nouveaux modes d'intervention

2.1.1.1. Le policier de proximité poursuit trois objectifs principaux

- **Anticiper sur l'événement**, par la définition préalable d'une stratégie d'action fondée sur un diagnostic plutôt que par la seule réaction aux sollicitations de l'environnement.
- **Connaître son territoire et être connu des habitants**, grâce à la territorialisation de son travail et à une présence accrue sur la voie publique.
- **Placer les attentes de la population au cœur du travail policier**. Outre un accueil adapté et un recrutement à l'image de la population, cela signifie que les attentes de la population doivent guider l'action des services de police. L'objectif premier de l'action policière est d'apporter des solutions durables et non plus seulement ponctuelles aux problèmes d'insécurité au quotidien.

La diminution à brève échéance de la délinquance constatée n'est donc pas l'objectif immédiat de la police de proximité⁵⁸. La mise en œuvre de la réforme pourrait même avoir un effet ambigu sur les statistiques : une présence plus importante de la police sur le terrain risque en effet d'inciter la population à porter plus systématiquement plainte, provoquant par là même un accroissement de la délinquance constatée. Cette problématique n'est pas anodine dans le contexte d'un dialogue renforcé avec les élus locaux. La police de proximité s'inscrit plutôt dans une démarche visant à renforcer sur le long terme le sentiment de sécurité de la population.

2.1.1.2. La doctrine distingue cinq modes d'intervention

a) **Une territorialisation de l'action policière** qui emporte deux conséquences importantes. D'une part, un **maillage territorial** adéquat est mis en place dans chaque circonscription de sécurité publique (CSP). Des secteurs puis des quartiers sont identifiés sur la

⁵⁶ cf. Annexe n°4.

⁵⁷ cf Annexe n°3.

⁵⁸ Elle se distingue en cela du « modèle new-yorkais » de la police intensive qui met cependant en œuvre des techniques partiellement communes (territorialisation, management par objectif). Voir sur ce point Brodeur, J.-P., « La police en Amérique du Nord : des modèles aux effets de mode ? », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°28, 1997, ainsi que Wacquant L., *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir, 1999.

base d'une analyse fine. Les outils informatiques peuvent être adaptés à ce découpage territorial pour permettre la centralisation et la redistribution des renseignements, la constitution de tableaux de bord et de cartographies ainsi que l'évaluation des résultats. D'autre part, toutes les missions de police qui peuvent l'être sont **déconcentrées** au niveau des secteurs et des quartiers. C'est notamment le cas des missions d'assistance et de secours (aide aux victimes) et de certaines missions de police judiciaire (traitement des incivilités, petite délinquance).

b) La responsabilisation des agents à tous les niveaux. A la tête de chaque territoire d'action est placé un responsable, si possible fidélisé sur ce territoire, qui dispose de marges de manœuvre importantes. Chaque policier de proximité bénéficie lui aussi d'une autonomie d'action et prend les initiatives qu'il juge adaptées pour atteindre les objectifs fixés par son supérieur. La fidélisation, corollaire de la responsabilisation sur un territoire, doit cependant selon la doctrine être recherchée dans le cadre des règles statutaires actuelles.

c) La polyvalence des agents. Conséquence de la déconcentration des missions de police, le policier de proximité est un généraliste. Il exerce une gamme étendue de missions mais fait appel aux unités spécialisées de la sécurité publique ou aux autres services de police si nécessaire.

d) Le contact permanent avec les autres acteurs locaux. Les policiers de proximité s'impliquent activement dans la vie de la cité : relations régulières avec les élus et responsables locaux, participation aux instances de dialogue avec la population. La police de proximité requiert un partenariat poussé à tous les niveaux entre la police et les acteurs locaux dont le CLS constitue le socle.

e) Une relation privilégiée avec la population. D'une part, un meilleur service rendu au public est systématiquement recherché. Ceci passe notamment par une meilleure qualité de l'accueil dans les postes de police (élaboration de chartes de l'accueil notamment), une assistance aux victimes (et notamment l'information de la victime des suites données à la plainte ou à la main courante) et un développement des déplacements sur place (notamment pour les prises de plainte). D'autre part, la police doit identifier en amont les besoins du public et rendre compte en aval des actions qu'elle a menées.

2.1.2. Distincte de l'ilotage comme de la police communautaire, la police de proximité doit être mise en œuvre de manière progressive

2.1.2.1. La doctrine de la police de proximité se différencie tant de la pratique traditionnelle de l'ilotage que des modèles anglo-saxons de police communautaire

Ayant une vocation plus globale, la police de proximité se distingue fondamentalement de l'ilotage pour deux raisons. En premier lieu, le policier de proximité se voit confier le **plein exercice** des missions de police notamment judiciaire alors que l'action de l'ilotier se limitait souvent à la prévention. En second lieu, la police de proximité ne concerne pas uniquement les agents présents sur la voie publique : parmi ces derniers, certains n'en relèvent pas (membres des BAC par exemple) tandis que des agents demeurant dans les postes en sont pleinement partie prenante (agents d'accueil notamment).

Par ailleurs, la police de proximité ne peut être assimilée à la police communautaire britannique ou américaine. Si leurs finalités apparaissent proches, la seconde suppose que la police s'appuie explicitement sur les groupes sociaux et ethniques, dans un environnement social et politique différent du contexte français. En outre, la police communautaire s'inscrit le plus souvent dans un modèle décentralisé de police qui place les forces de police sous l'autorité d'élus locaux naturellement plus proches des attentes de la population.

2.1.2.2. La mise en œuvre de la police de proximité a débuté par une expérimentation

Elle repose sur une logique de projet. Dans chaque CSP, le changement de l'organisation et des modes d'intervention devra s'inscrire dans un projet élaboré par l'encadrement en concertation avec les agents.

Elle débute par une phase d'expérimentation. Le gouvernement a engagé deux séries d'expérimentation. La première concerne cinq CSP (celles des Ulis, de Beauvais, de Chateauroux, de Nîmes et de Garges-les-Gonesse) et a débuté au cours de l'été, après validation des projets par le ministre de l'Intérieur. La seconde série a été annoncée lors du Conseil de Sécurité Intérieure (CSI) du 19 mai 1999 et a débuté au mois d'octobre dans 62 sites répartis dans les départements sensibles. Au total, ces expériences concernent 2 millions de personnes. Cette phase préparatoire permet de compléter la doctrine de la police de proximité préalablement à sa généralisation qui doit intervenir à l'issue des assises de la police de proximité prévues en mars 2000.

Elle est complétée par une évaluation précoce du dispositif. Celle-ci a été confiée à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) en partenariat avec la DCSP. Un premier rapport d'évaluation a été remis au ministre de l'Intérieur le 20 décembre 1999 et prélude à la première phase de généralisation.

2.2. La police de proximité implique une adaptation de l'organisation interne de l'appareil policier

Outre la réallocation des ressources qui doit pallier les inadaptations avérées de la répartition actuelle des effectifs policiers et répondre aux importants besoins matériels, la police de proximité suppose également une adaptation profonde des pratiques policières en matière de gestion des ressources humaines et une rénovation des modalités de pilotage et de direction des services de sécurité publique.

2.2.1. Des ressources humaines supplémentaires sont dégagées au service de la police de proximité

2.2.1.1. La réallocation des effectifs a débuté dans des conditions difficiles

Dans un contexte tendu en matière d'effectifs et de moyens, le rythme de réallocation de la ressource policière ne peut aujourd'hui être jugé satisfaisant, même si des mesures importantes ont été décidées.

La police nationale connaît une situation tendue en matière d'effectifs. Les expérimentations démontrent que la police de proximité ne se fait guère à effectifs constants⁵⁹. La mise en œuvre de la police de proximité au Québec a elle aussi nécessité d'importants dégagements d'effectifs. Or, l'absence d'une gestion prévisionnelle des effectifs pèse sur l'implantation de la police de proximité. Les années à venir devraient voir un départ massif à la retraite des fonctionnaires de police. Entre 1995 et 2005, 48 600 policiers environ devraient partir à la retraite. Or ce phénomène n'a pas été correctement anticipé, ce qui induit aujourd'hui un besoin de recrutement de 6 à 7000 policiers par an. Les fonctionnaires partant à la retraite ne pouvant être immédiatement remplacés du fait des délais de formation, cette situation se traduit sur le terrain par un déficit en effectifs réels par rapport à l'effectif théorique.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la police de proximité qui exige de dégager d'importantes ressources en effectifs s'annonce difficile. Le recrutement des adjoints de sécurité (ADS) et les redéploiements permettent de dégager des marges de manœuvre.

⁵⁹ La mise en œuvre de la police de proximité a par exemple induit un renforcement des effectifs tant à Lille Sud qu'à Nîmes (+26). Des redéploiements peuvent cependant se faire au sein même des CSP.

a) Le recrutement des ADS, s'il constitue un apport utile, ne contribue pas à la valorisation de la police de proximité auprès des policiers. Les ADS constituent à ce jour près de 50% des effectifs employés dans le cadre de la police de proximité⁶⁰. Le recrutement de 20 000 ADS sur trois ans⁶¹ est indissociable du lancement de la réforme, même si d'autres impératifs ont pu initialement justifier cette initiative (politique de l'emploi et remplacement des policiers auxiliaires notamment).

Ils ont été prioritairement affectés à des missions d'ilotage et d'accueil. Ce renfort appréciable a eu un impact positif. Concentrés dans les départements sensibles et les zones prioritaires, ils ont permis un fort accroissement de la présence de la police sur la voie publique. Recrutés dans le département d'affectation, avec priorité théorique donnée aux jeunes issus des zones urbaines sensibles⁶² ou d'origine étrangère, les ADS permettent à la police d'être davantage « à l'image de la population ».

Cependant, plusieurs limites à leur emploi peuvent être relevées. En premier lieu, leur recrutement, n'a pas été précédé d'une **analyse systématique des besoins des services**, du fait notamment du décalage entre la mise en place des ADS et la préparation des CLS. Par ailleurs, une tendance au saupoudrage est apparue du fait de la multiplication des CLS et des difficultés rencontrées pour assurer un **taux d'encadrement** satisfaisant. En outre, les ADS n'ont pas les moyens d'exercer pleinement les missions pour lesquelles ils ont été recrutés : en matière d'ilotage, ils demeurent insuffisamment encadrés par les policiers titulaires⁶³ ; en matière d'accueil, ils ne bénéficiaient pas jusqu'à cette année d'une **formation** suffisante pour en améliorer véritablement la qualité. Enfin, la mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration et de l'IGPN chargée d'évaluer le dispositif a relevé une tendance à la **dilution des tâches** des ADS, qui contribuent désormais à des tâches administratives ou logistiques dépassant leur cadre d'emploi initial.

Par ailleurs, le dispositif semble en décalage par rapport aux ambitions de la police de proximité. Il apparaît en effet délicat de valoriser auprès des gardiens de la paix le métier de policier de proximité dès lors que la police y affecte en priorité des agents à statut précaire, peu formés et touchant une rémunération très inférieure à la leur.

b) La fidélisation des unités mobiles permet indirectement de libérer des effectifs au service de la police de proximité. Face à une réserve nationale de maintien de l'ordre surabondante, le gouvernement a décidé lors du CSI du 19 avril 1999 de fidéliser pour une durée de 6 à 10 mois un certain nombre d'unités mobiles dans les départements les plus sensibles. Les unités concernées seront mises à disposition des DDSP pour des missions de sécurité publique, tout en conservant parallèlement leur mission traditionnelle de maintien de l'ordre à la disposition du gouvernement. 1 500 CRS et 1 500 gendarmes mobiles sont concernés, soit le dixième de la réserve générale du maintien de l'ordre. Ce dispositif doit en principe s'accompagner de la **dissolution des unités spécialisées de maintien de l'ordre** dont peuvent disposer par ailleurs les DDSP et dont les effectifs doivent être affectés à la police de proximité.

On peut pourtant mettre en doute la capacité d'une unité de CRS, contrainte à une sédentarisation transitoire qui n'est guère dans sa culture, à établir « un lien de confiance avec la

⁶⁰ A Evreux, 60% des policiers de proximité sont des ADS.

⁶¹ 8 549 ADS ont été recrutés en 1998, 8 300 en 1999 et l'objectif de 20 000 sera atteint courant 2000. Les ADS sont recrutés au niveau départemental en qualité d'agents contractuels de droit public pour une durée maximum de 5 ans. Leur recrutement doit en principe s'effectuer en fonction des besoins déterminés notamment par les contrats locaux de sécurité, et sans conditions de diplôme. Ils bénéficient d'une formation de 8 semaines en école de police.

⁶² Selon les estimations du Ministère de l'Intérieur, 19% des ADS actuellement en fonction sont issus de ces zones.

⁶³ Devant la mission d'enquête et de contrôle de l'Assemblée nationale, le DGPN évoquait un minimum souhaitable de un titulaire pour trois ADS, reconnaissant l'existence de situations où ce taux était bien plus faible (un pour six ou sept).

population » comme le prévoient les conclusions du CSI du 8 décembre 1999⁶⁴. Des phénomènes de résistance passive ont d'ailleurs pu être observés dans les compagnies fidélisées. Par ailleurs, les CRS fidélisées ont obtenu la compensation de leurs primes de déplacement ce qui pourrait réveiller certaines revendications parmi leurs collègues de sécurité publique. Enfin, la dissolution des compagnies locales d'intervention n'apparaît pas toujours acquise compte tenu des réticences des préfets à se priver d'un tel outil, ce qui pourrait compromettre les gains en effectif escomptés.

c) L'échec des redéploiements géographiques entrepris à la suite du rapport Carraz-Hyest conduit à rechercher des voies moins ambitieuses pour dégager des marges de manœuvre. La LOPS et ses décrets d'application⁶⁵ ont posé les principes de la répartition des tâches et des zones entre la police et la gendarmerie. Le rapport Carraz-Hyest de 1998 a préconisé une démarche détaillée pour procéder aux redéploiements police-gendarmerie nécessaires. Selon les estimations de ces rapports, les passages en zone gendarmerie auraient dû permettre de dégager 3 000 policiers supplémentaires pour les zones prioritaires. Entrepris en 1998, ces redéploiements se sont heurtés à la résistance des élus locaux comme à celle des syndicats de policiers. Un « collectif unitaire » les regroupant fut même brièvement créé.

Tirant les leçons de cet échec, le CSI du 27 janvier 1999 a décidé d'un **redéploiement fonctionnel** de 1 200 policiers et 700 gendarmes au profit des 26 départements sensibles chaque année pendant trois ans. Ces redéploiements doivent se faire par prélèvement sur l'administration centrale, les gardes statiques (en privilégiant la vidéo-surveillance), les sorties d'école, la stabilisation des effectifs CRS, ou encore l'externalisation de tâches logistiques. Pour 1999, seuls 940 gradés et gardiens ont pu être redéployés dans les départements sensibles. Les 260 personnels manquants pour atteindre l'objectif de 1 200 seront des élèves gardiens de la paix en stage d'alternance.

Par ailleurs, même lorsqu'elle est effectuée à effectifs constants, **l'adaptation des horaires d'ouverture** des commissariats ou des horaires de l'îlotage permet indirectement d'accroître la présence policière aux heures où les besoins sont les plus forts. A Vaulx-en-Velin l'unité d'îlotage fait varier ses horaires en fonction du climat dans les secteurs et de la demande des multiples partenaires.

2.2.1.2. La disponibilité des ressources humaines pour la police de proximité n'est pas assurée

a) Les temps de travail des policiers demeurent limités. Le règlement général d'emploi, adopté par un arrêté ministériel du 22 juillet 1996, fixe les conditions d'emploi des personnels de police sur la base de 39 heures hebdomadaires. Ce règlement applicable depuis 1997 distingue le régime hebdomadaire, qui concerne 55 % des agents, et le régime cyclique par roulement pour les autres agents. Le rapport Roché s'est efforcé d'établir la durée du travail selon le cycle adopté. Il aboutit pour le cycle 4/2 (4 jours de travail suivis de 2 jours de repos), le plus répandu depuis la réforme des cycles horaires, à une durée annuelle de travail de l'ordre de 1 500 à 1 540 heures après déduction des congés annuels et du repos de pénibilité spécifique, soit un volume horaire hebdomadaire moyen de 33 h 30 sur 46 semaines⁶⁶.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à la réduction du temps réellement travaillé, notamment la **récupération** à un taux avantageux des heures supplémentaires et des heures

⁶⁴ La présence de CRS étrangères au territoire concerné est souvent un facteur de risque d'escalade dans une situation tendue, ainsi que ce fut le cas à Grigny dans l'Essonne début novembre 1999, suite au meurtre d'un jeune habitant de la cité de la Grande Borne par un autre.

⁶⁵ Décrets n°96-227 et n°96-628 du 19 septembre 1996.

⁶⁶ Des variations peuvent exister en fonction du nombre de brigades et de l'existence éventuelle de brigades de nuit. S'agissant des autres régimes en cycle, les moyennes hebdomadaires calculées sur l'année sont pour le cycle 3/2 : 35 h 12, pour le cycle 6/2 de nuit : 32 h 40, pour le cycle 6/1 de jour : 34 h et pour les cycles 2/2 et 3/3 : 33h44.

effectuées la nuit, en fin de semaine ou les jours fériés, qui est préférée à l'indemnisation pourtant possible. Le non paiement des heures supplémentaires conduit également à accorder aux agents des congés spécifiques pouvant s'élever à 100 voire 200 jours avant leur départ en retraite, ce qui bloque en permanence un nombre non négligeable de postes budgétaires. La réalité du temps de travail des personnels actifs de la police nationale devra en tout état de cause être prise en considération dans l'hypothèse d'un passage à une durée hebdomadaire du travail de 35 heures dans les fonctions publiques.

b) D'autres missions confiées à la sécurité publique grèvent ses ressources en effectifs. Il s'agit d'abord des tâches liées à la justice ou à l'administration pénitentiaire (présentation des détenus à l'audience, transfèrements pénitentiaires, garde de détenus hospitalisés). Selon l'estimation du rapport Le Roux, les servitudes pénitentiaires mobilisent l'équivalent de 2 646 fonctionnaires-an. Pour le département de l'Essonne, les missions parajudiciaires auraient ainsi représentées 9 000 heures fonctionnaire en 1998. Il s'agit également des gardes statiques des préfectures qui représenteraient, selon le même rapport, près de 1 400 fonctionnaires-an, les autres bâtiments administratifs en mobilisant pour leur part 800 supplémentaires.

Bon nombre de ces tâches, dites parfois «tâches indues»⁶⁷, ont d'ores et déjà été abandonnées par la police nationale à d'autres acteurs. Ainsi à Orléans, la municipalité a pris en charge la fourrière, le stationnement, la gestion des amendes et des objets trouvés, qui occupaient 22 policiers.

Par ailleurs, sur les 5 000 agents administratifs dont la LOPS prévoyait le recrutement, 1 000 seulement ont été effectivement recrutés. Aucun recrutement n'est intervenu en 1999. Les créations d'emplois d'attachés de la police nationale, corps créé en 1995 pour remédier à la faiblesse de l'encadrement administratif, ont également été inférieures aux objectifs (185 au lieu de 500).

Enfin, les choix d'externalisation de tâches logistiques se traduisent par des demandes de crédits supplémentaires qui ne sont que difficilement satisfaites.

c) Ce déficit quantitatif se double d'une pénurie d'OPJ. Elle résulte notamment de la diminution des effectifs d'officiers, qui doivent être ramenés de 18 000 à 12 500 en dix ans, à la suite de la fusion des corps. Une même réduction concerne le corps des commissaires. Cette restructuration des corps se traduira à l'horizon 2006 par une forte réduction du nombre d'OPJ dans la Police Nationale (de 14 500 à 9 000), alors que la police de proximité induit des besoins importants du fait de la territorialisation des missions de police judiciaire.

La loi du 18 novembre 1998 portant **extension de la qualification d'OPJ** au corps de maîtrise et d'application de la police nationale avait pour objectif de permettre à la police de surmonter cette pénurie. Soumise à de strictes conditions en matière de formation et d'habilitation, cette extension est apparue à bien des égards comme une « *condition sine qua non de la mise en place d'une police de proximité de plein exercice* »⁶⁸. Malgré le vote de cette loi, la situation reste délicate pour la sécurité publique. La formation est longue et difficile et vient grever la présence des effectifs sur la voie publique. Les capacités de l'appareil de formation de la police nationale sont en tout état de cause limitées dans le contexte actuel (augmentation des recrutements, formation des ADS, développement de la formation continue...). L'examen est enfin difficile et tous les agents qui suivent la formation ne deviendront pas pour autant OPJ. Dans ce contexte, les flux de nouveaux OPJ pourraient ne pas compenser les départs en retraite.

⁶⁷ La notion est à manipuler avec précaution dès lors qu'il n'existe pas de définition acceptée par tous de ce que seraient les « véritables missions » de la police. Au sein même de l'institution policière, les jugements varient et telle charge jugée indue par un gardien apparaîtra fondamentale à un autre (Monjardet D., *op. cit.*, p. 182).

⁶⁸ Selon les termes du député Christophe Caresche dans son rapport, rédigé au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi portant extension de la qualification d'OPJ au corps de maîtrise et d'application de la police nationale, Assemblée nationale, 25 juin 1998.

2.2.2. Les modalités de recrutement, d'affectation et de formation des policiers restent peu adaptées aux exigences de la police de proximité

Pour l'heure, les principaux instruments de gestion des ressources humaines n'ont été que marginalement mobilisés pour infléchir la culture policière traditionnelle. Néanmoins, des réflexions récentes semblent traduire une prise de conscience de l'institution.

2.2.2.1. La police peine à recruter les qualifications adaptées à la police de proximité

D'une part, les **épreuves des concours de recrutement** tendent, à l'instar des autres départements ministériels, à favoriser le recrutement des plus diplômés. A titre d'exemple, 48% des gardiens de la paix reçus au concours 1998 étaient titulaires d'un diplôme équivalent à Bac+2. Si cette évolution a un impact positif sur l'institution en permettant de disposer d'agents plus qualifiés, elle a des effets ambigus lorsqu'elle conduit à écarter le recrutement de jeunes certes moins diplômés mais issus des quartiers difficiles. De ce point de vue, des progrès notables peuvent être relevés. Tout d'abord, le souhait d'intégrer plus de jeunes issus des quartiers difficiles devrait amener prochainement une simplification des formulaires d'inscription aux concours et une révision des épreuves dans le sens d'un moindre académisme. Par ailleurs, la direction de la formation de la police nationale (DFPN) a mis en place en collaboration avec l'Education nationale des dispositifs de pré-recrutement dans les quartiers sensibles pour les concours de gardiens de la paix : il existe ainsi un cycle préparatoire spécifique dans des lycées techniques « difficiles » à Roubaix, Créteil et Marseille notamment.

D'autre part, la mise en œuvre de la police de proximité suppose que l'institution parvienne à modifier les **représentations** qui prévalent du métier de policier. Aujourd'hui, les stéréotypes attachés à ces fonctions drainent vers les concours des jeunes attirés par l'image d'une police criminelle orientée vers la répression de la grande délinquance. Une tentative de modification de ces représentations dans un sens plus favorable au développement de la police de proximité se concrétisera prochainement par le lancement d'une campagne de promotion de l'image de la police pour un budget de 6 MF par an pendant trois ans.

2.2.2.2. La gestion centralisée des recrutements et des affectations nuit à la fidélisation des agents sur un territoire

a) Le recrutement demeure largement centralisé au niveau national, ce qui induit dans certaines zones des mouvements fréquents de personnel qui nuisent à la fidélisation des agents sur un secteur. Ouverte par le décret du 6 novembre 1995 portant déconcentration en matière de gestion des personnels de la police nationale, la possibilité pour le ministre de l'Intérieur de déléguer le recrutement des personnels actifs de la police aux préfets sous l'autorité desquels sont placés les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) n'est que très peu utilisée. Pour l'année 1999, seuls les SGAP de Paris et de Versailles ont organisé un concours déconcentré pour le recrutement de gardiens de la paix⁶⁹. Néanmoins, cette pratique ne résout pas véritablement le problème, dans la mesure où les candidats reçus, dont une part importante n'est pas originaire d'Ile-de-France⁷⁰, peuvent demander leur mutation hors de la région parisienne. Se pose en définitive la question du maintien des agents pour une durée minimale dans leur affectation. Une telle durée minimale d'affectation n'est statutairement possible que lors de la première affectation et lors des changements de grade⁷¹.

b) Plus profondément, les méthodes actuelles d'affectation ne contribuent pas à une mise en œuvre efficace de la police de proximité. D'une part, les agents sont affectés à

⁶⁹ Arrêté du 9 février 1999 portant déconcentration de concours pour le recrutement de gardiens de la paix de la police nationale.

⁷⁰ 57,5% en 1997 pour le SGAP de Paris.

⁷¹ Cette possibilité est encadrée par l'article 26 du décret du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

une CSP, ce qui prive tant le DDSP que le SGAP de toute marge de manœuvre pour réallouer les effectifs au sein de l'aire géographique considérée. Tirant les enseignements de pratiques « clandestines » de réallocation limitée d'effectifs entre circonscriptions par certains DDSP, des districts de police ont néanmoins été créés dans plusieurs départements. Ils regroupent plusieurs circonscriptions et offrent l'opportunité d'une gestion unifiée dans la mesure où les gardiens sont affectés à leur niveau.

c) D'autre part, le système indemnitaire en vigueur ne permet pas de fidéliser les agents dans certaines affectations. S'il permet une valorisation financière de l'exercice des missions de police dans les zones difficiles⁷², il n'est pas suffisamment incitatif pour dissuader les jeunes gardiens affectés en région parisienne de demander leur mutation. Il ne permet d'ailleurs pas de différencier fonctionnellement le montant des primes versées. De fait, les fonctions les mieux indemnisées ne sont pas nécessairement les plus exposées. La réforme en cours de l'indemnité de fidélisation, qui vise à l'attribuer progressivement par quart à partir de la troisième année de présence aux seuls agents du corps de maîtrise et d'application accomplissant des « tâches opérationnelles », se heurte à la difficulté de définir cette notion. En outre, l'accompagnement social des policiers affectés dans les quartiers difficiles reste insuffisant. Ainsi, les critères d'attribution des logements sociaux ne favorisent pas suffisamment les policiers affectés dans les zones difficiles. Plus particulièrement, la faiblesse de l'action sociale dans la région parisienne nuit à la fidélisation des agents

Enfin, l'arrêté interministériel devant délimiter les zones concernées n'ayant pas été pris, les policiers ne bénéficient aujourd'hui ni des réductions d'ancienneté prévues pour tous les agents de l'Etat par le décret n°95-313 du 21 mars 1995⁷³, ni du droit de mutation prioritaire.

2.2.2.3. Malgré une relance récente, la formation demeure insuffisamment mobilisée au service de la police de proximité

En dépit d'un discours volontiers mobilisateur, l'enseignement de la police de proximité est resté jusqu'à présent très en retrait dans les programmes des écoles de police, les modules spécifiques se limitant souvent à une simple sensibilisation⁷⁴. Or les exemples étrangers ont bien montré l'importance de la formation des agents dans le succès de réforme. Aux Pays-Bas, la mise en place de la police de proximité à partir de 1985 s'est accompagnée d'un effort important en matière de formation continue des agents : l'utilisation de jeux de rôle ainsi que l'introduction de modules de gestion du stress et des situations conflictuelles ont notamment fourni aux policiers de proximité une aide importante pour leur travail quotidien.

En France, les programmes de formation font l'objet de deux critiques récurrentes. D'une part, la **formation initiale** demeure encore largement inadaptée aux exigences de la police de proximité. Dans le cadre des assises de la formation et de la recherche dans la police nationale (la Villette, février 1999), les conclusions de l'atelier « police de proximité » relevaient notamment « *l'absence d'un bloc spécifique d'enseignement de la police de proximité* » ainsi que « *la quasi-absence de formation dans ce domaine de la hiérarchie intermédiaire* ». Plus généralement, les participants regrettaient que « *les rudiments théoriques acquis se révèlent en décalage avec la pratique du terrain* »⁷⁵. Leur adaptation se heurte

⁷² C'est notamment le cas de la prime dite « SGAP de Paris » et de l'indemnité de fidélisation versée à tous les policiers affectés dans les zones jugées difficiles pendant au moins cinq ans.

⁷³ L'article 2 du décret n°95-313 du 21 mars 1995 prévoit une réduction d'ancienneté d'un mois pour chacune des trois premières années passées dans un quartier difficile, et de deux mois par année de service au delà de la troisième année. L'article 3 du même décret dispose que le droit de mutation prioritaire est ouvert aux fonctionnaires de police justifiant de sept ans au moins de services continus accomplis dans un même quartier urbain difficile. La détermination de ces zones relève d'un arrêté interministériel.

⁷⁴ cf. Annexe n°6.

⁷⁵ Les actes des assises de la formation et de la recherche dans la police nationale, La Villette, 1^{er} février 1999, Ministère de l'Intérieur, SIRP

néanmoins à l'absence d'intervenants extérieurs au milieu policier dans le corps professoral des écoles.

Ce défaut n'est que peu compensé par la **formation continue**. Demeurant facultative hormis pour ce qui touche aux aspects techniques, celle-ci est également soumise à de nombreuses critiques : désintérêt de la hiérarchie, éloignement des lieux de stage, professionnalisme incertain des formateurs, absence de valorisation pour l'agent de l'investissement formation. Plus préoccupant, les expérimentations de la police de proximité semblent avoir fait l'objet d'un accompagnement inégal en matière de formation. Si à Garges-les-Gonesses le chef de service s'est attaché à définir un plan de formation spécifique de ses agents dans le cadre d'un projet de service⁷⁶, tel n'a pas été le cas dans tous les sites.

En outre, **l'engorgement actuel des structures de formation**⁷⁷ imputable au renouvellement des effectifs, à la formation des OPJ et au recrutement des ADS est peu propice à la mise en œuvre d'une pédagogie innovante, alors même que la police de proximité suppose avant tout un effort de rénovation de la formation.

Tirant les enseignements des assises de La Villette, la DFPN a néanmoins élaboré cette année un **schéma directeur pour la formation** dans la police nationale pour les années 1999-2002 en réponse aux principales exigences de la réforme. Tout d'abord, de nouveaux modules sont créés en formation initiale pour les trois corps de police, avec un accroissement parallèle de la part d'intervenants extérieurs fixée au minimum à 10%. Simultanément, un effort important devrait être consenti en faveur de la police de proximité par le développement de la formation continue sur site. L'objectif est de parvenir à former au moins la moitié des agents concernés sur site d'ici la fin du programme. Enfin, des mesures ponctuelles sont prévues qui devraient contribuer à améliorer la qualité de la formation : création d'une charte du formateur, généralisation des fiches individuelles de formation, sensibilisation des chefs de service à l'analyse des besoins en formation de leurs agents, prise en compte de la formation dans le déroulement de carrière pour les corps de conception et de direction ainsi que de commandement et d'encadrement⁷⁸. Ces réformes, dont certaines ne sont pas encore entrées en vigueur, sont encore trop récentes pour faire l'objet d'une évaluation.

2.2.3. La mise en œuvre de la police de proximité remet en question les modalités de pilotage et de direction des services de sécurité publique

2.2.3.1. La structure de la DCSP ne permet pas un pilotage efficace

Désignée comme pilote de la réforme, la DCSP rencontre des difficultés pour s'acquitter pleinement de cette tâche. Ceci tient à trois facteurs principaux.

a) La DCSP demeure une structure de taille restreinte par rapport au volume des services déconcentrés qu'elle doit piloter. Elle pâtit du manque de relais territoriaux qui assureraient un pilotage intermédiaire des 100 DDS. Il n'existe pas en effet de structure déconcentrée au niveau régional. Les SGAP se bornent à un pilotage budgétaire organisé dans le cadre des conférences zonales de police et prolongé en aval par un contrôle de gestion des crédits.

⁷⁶ La formation d'accompagnement comprend trois grands modules : un volet judiciaire et procédural assuré par des OPJ, un volet sociologie et un volet partenariat organisés avec des personnels de l'Education nationale.

⁷⁷ Les structures de formation initiale ne disposent que d'une capacité d'accueil annuelle de 5 000 places pour des besoins annuels en recrutement de l'ordre de 6 000 à 7 000.

⁷⁸ Ainsi, à partir de janvier 2000, l'accès des capitaines au grade de commandant devrait être conditionné au suivi d'une certaine durée de formation continue. Ce principe est déjà en vigueur pour les commissaires principaux souhaitant accéder au grade de commissaire divisionnaire qui doivent suivre obligatoirement une formation au management.

b) La DCSP ne dispose pas des outils nécessaires à l'évaluation et au pilotage de la réforme. Elle ne dispose pas en interne d'outils d'audit légers qui éviteraient de recourir systématiquement aux évaluations lourdes conduites par l'IGPN. Néanmoins, la création au sein de la DCSP de chargés de mission se consacrant au suivi et à l'animation des expérimentations manifeste la prise de conscience des besoins en la matière. Force est pourtant de constater que leur rôle reste mal défini et leur nombre insuffisant dans la perspective d'une généralisation de la réforme.

c) Du fait de la structure actuelle de la DGPN, la DCSP ne dispose pas de tous les leviers d'action nécessaires à la mise en œuvre de la réforme. Tant la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) que la DFPN conservent des attributions essentielles au succès de la police de proximité (système indemnitaire, formation notamment). La question de la coordination de ces différentes directions apparaît ainsi déterminante. De ce point de vue, le choix de la DGPN comme pilote aurait pu sembler plus approprié. Cette structure légère coiffant les directions spécialisées de la police nationale ne dispose cependant pas nécessairement de la légitimité requise.

Aujourd'hui, alors que la DCSP a connu trois directeurs différents en moins d'un an, le renforcement des capacités de pilotage d'ensemble de la réforme constitue une priorité.

2.2.3.2. La spécificité du management policier est peu favorable à la mise en œuvre de la police de proximité

a) Le management policier présente un caractère spécifique. D'une part, l'institution policière est marquée par une **culture d'obéissance** de l'agent, intégré dans une hiérarchie stricte. D'autre part, et paradoxalement, le management policier est également marqué par un phénomène d'« *inversion hiérarchique* »⁷⁹ : chaque niveau hiérarchique est pour une bonne part dépendant de l'information que lui communique l'échelon subordonné et peut donc difficilement exercer sur lui un pilotage ou un contrôle efficace. La combinaison de ces deux traits spécifiques est peu propice à la mise en œuvre de la police de proximité. Celle-ci suppose en effet une responsabilisation des agents peu compatible avec la culture de subordination, tout autant qu'une évaluation fine de leur action rendue difficile par l'inversion hiérarchique. Dans cette perspective, l'encadrement intermédiaire a indubitablement un rôle essentiel à jouer.

Les expériences pilotes ont néanmoins permis des avancées intéressantes en matière de dialogue entre la hiérarchie et les agents. A Garges-les-Gonesse, le lancement du projet de police de proximité a été précédé d'une large concertation entre le chef de service et les personnels du poste. De même, à Dijon, les îlotiers et les ADS ont été sollicités pour imaginer les améliorations susceptibles d'être apportées au service rendu au public.

Si le caractère novateur de telles démarches semble apprécié de tous les acteurs, il laisse néanmoins ouvert le problème de l'**évaluation des policiers**, dont la rénovation n'est qu'embryonnaire. De manière générale, celle-ci se heurte à la difficulté inhérente à l'évaluation du travail policier autre que purement répressif. Ce problème qui avait déjà contribué à l'échec des tentatives successives de relance de l'îlotage au cours des années 80 demeure entier.

Certaines initiatives locales méritent cependant d'être soulignées. Par exemple, les conclusions du groupe de travail constitué par le commissaire divisionnaire de Lille distingue deux catégories d'indicateurs : d'une part, les retours des partenaires (élus et associations essentiellement), d'autre part, des données objectives quantifiant l'activité des îlotiers (nombre de personnes interpellées ou informations communiquées ayant permis d'anticiper des événements graves). Ces réflexions ont fait apparaître la nécessité d'une évaluation proche de l'agent ainsi que d'une participation des policiers à la définition des critères d'appréciation de

⁷⁹ Dominique Monjardet, « Professionnalisme et médiation de l'action policière », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1999.

leur action. Dans le cadre actuel, la gestion des carrières des policiers de proximité risque de souffrir des carences du système d'évaluation.

2.2.3.3. La territorialisation de missions de police judiciaire invite à rénover les relations avec le parquet

Dans l'exercice des missions de police judiciaire, la police est placée sous la direction du procureur de la République (article 12 du code de procédure pénale) et sous la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre d'accusation (article 13). Au quotidien, la **double hiérarchie** constitutive de la police judiciaire- envers la Justice et envers l'Intérieur- est source d'instabilité. Dès lors qu'elle implique une déconcentration de nombreuses missions de police judiciaire au niveau des secteurs⁸⁰, la police de proximité n'est pas neutre pour le fonctionnement de la chaîne pénale.

La réforme intervient dans un contexte **de réaffirmation des prérogatives du Parquet en matière de police judiciaire**. Le projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale, actuellement en discussion au Parlement, comporte ainsi une nouvelle rédaction de l'article 14 du code de procédure pénale, qui confie au Procureur le pouvoir de déterminer les orientations de la police judiciaire. Il affirme également le principe de la direction effective du déroulement des enquêtes par le Procureur. Ces prérogatives nouvelles s'inscrivent dans le cadre de la politique pénale menée par le Procureur dans son ressort, qu'il peut rendre publique si il le souhaite.

Dans ce contexte, le développement parallèle d'une police de proximité et d'une justice de proximité doit fournir l'occasion d'améliorer **la communication entre les policiers et la Justice**. L'efficacité et la crédibilité du policier de proximité supposent en effet qu'il connaisse précisément les orientations de la politique pénale afin de pouvoir les expliquer à ses interlocuteurs. Ce n'est pas toujours le cas actuellement. La pleine efficacité du travail accompli par le policier de proximité nécessite également qu'il soit informé des décisions de justice concernant son territoire. Inversement, les magistrats du Parquet comme les magistrats du Siège ne peuvent que tirer profit d'une appréhension plus fine des conditions du travail policier et de la connaissance que les policiers ont de leur territoire d'intervention. En définitive, on ne peut guère dissocier les jugements portés sur l'efficacité de l'une ou l'autre institution qui apparaissent solidairement responsables devant les citoyens.

D'un point de vue strictement policier, la principale difficulté consiste pour le policier de proximité à trouver **le bon équilibre entre l'activité judiciaire et la présence sur la voie publique**, entre les actions répressives et une démarche préventive. Cette difficulté est inhérente à la dualité traditionnelle de la culture policière. Surmonter cette opposition constitue le cœur même de la doctrine d'emploi de la police de proximité et une des principales difficultés rencontrées dans les expérimentations.

Pour ce qui concerne les relations entre le Parquet et les policiers de proximité, la généralisation du traitement en temps réel a déjà largement contribué à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, et ce dans un sens favorable au développement de la police de proximité. Le traitement en temps réel accroît en effet la visibilité des policiers sur les suites données aux déferements, même si l'insuffisance des retours de la part de l'institution judiciaire

⁸⁰ Les policiers de proximité pourront notamment accomplir l'intégralité des actes procéduraux pour les affaires de différends entre personnes identifiées et pour les dégradations (« mission de police judiciaire exclusive »). Pour ces affaires, ils assurent donc le traitement judiciaire en temps réel et mettent en œuvre les procédures de médiation décidées par le Parquet. Pour les autres affaires relevant de leur compétence, ils ont en charge le recueil des plaintes, la recherche des traces et indices, le relevé des constatations, l'enquête de voisinage, la recherche des auteurs et leur interpellation, mais n'effectuent pas les instructions de Parquet sauf décision contraire du chef de circonscription.

est encore souvent soulignée. Il concourt à relégitimer l'intervention policière et à remobiliser les policiers.

La territorialisation qu'opèrent simultanément la police et la justice constitue également une opportunité à saisir pour **améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale**. Elle facilite en effet le travail en commun : un procureur relève ainsi que l'implantation d'une MJD ou d'une antenne de justice⁸¹ à proximité d'un bureau de police peut contribuer à l'amélioration des flux d'informations entre police et justice. La territorialisation peut par ailleurs être l'occasion d'harmoniser les découpages territoriaux des deux institutions et de faciliter ainsi la collaboration au quotidien : abandonnant partiellement sa spécialisation par nature des crimes et délits au profit d'une sectorisation, le Parquet de Paris a ainsi choisi d'adopter les mêmes secteurs que la préfecture de police. Des relations interpersonnelles peuvent s'établir entre magistrats et policiers à la faveur de cette territorialisation.

Les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) fournissent une autre illustration de ce phénomène, même si leur caractère exceptionnel en limite la portée. Initié par le Parquet, ce partenariat opérationnel intense, transitoire et circonscrit à un quartier, accroît considérablement la lisibilité de la justice pour les policiers concernés et renforce encore les effets du traitement en temps réel⁸².

Malgré ces améliorations du fonctionnement de la chaîne pénale permises par la mise en place simultanée d'une police de proximité et d'une justice de proximité, force est de constater que ces réformes ne font l'objet d'**aucune forme de coordination au niveau central**. Par ailleurs les réticences de certains magistrats à s'impliquer dans une approche partenariale de la sécurité peuvent constituer un obstacle non négligeable.

2.3. La police nationale tend à s'imposer comme le pivot de la « coproduction de sécurité »

Prenant acte de l'abandon de son monopole en matière de sécurité, la police développe l'aspect partenarial de son activité. Dans le cadre de la police de proximité, ce dernier recouvre une double dimension. D'une part, il doit pouvoir s'appuyer sur un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs locaux. D'autre part, il se décline sur le terrain par des partenariats opérationnels. Dans les deux cas, les CLS fournissent un cadre structurant mais non exclusif. Plus fondamentalement se pose la question du partage des responsabilités dès lors que l'on aborde le partenariat avec les collectivités locales et les modalités d'association de la population.

2.3.1. L'émergence d'un diagnostic partagé par la police et ses partenaires se heurte à des obstacles structurels qui n'ont pas encore été levés

La mise en œuvre de la police de proximité suppose l'élaboration en amont d'un diagnostic partagé entre les différents acteurs impliqués sur un même territoire. Par définition, celui-ci doit être élaboré au niveau local afin de tenir compte des spécificités de chaque zone. L'expérience décevante des diagnostics locaux élaborés dans le cadre des CLS a néanmoins montré que ce partage de l'information n'était pas évident du fait notamment de la persistance d'obstacles structurels à une appréhension commune des territoires.

⁸¹ Si le DDSP n'est en général pas signataire de la convention créant une MJD, il est le plus souvent associé au comité de pilotage de celle-ci. A Bruxelles, l'ouverture en 1999 d'une antenne de justice sur le modèle des MJD françaises s'est faite dans le cadre d'une association plus étroite de la justice et de la police.

⁸² Donzelot J., Wyvekens A., *La politique judiciaire de la ville : de la prévention au traitement, les Groupes locaux de traitement de la délinquance*, Mission de recherche Droit et Justice, IHESI/DIV, Centre d'Etude des politiques sociales, 1998, p. 57-61. Au sein des GLTD, la police n'est pas uniquement associée au Parquet mais rencontre d'autres acteurs locaux de la sécurité (Education nationale, bailleurs sociaux, gérants de centres commerciaux...).

2.3.1.1. Le développement de la police de proximité suppose l'élaboration d'un diagnostic local partagé

La doctrine de la police de proximité affirme l'importance d'un diagnostic partagé des problèmes locaux de la sécurité. Pour l'institution policière, cette démarche recouvre un double enjeu. Il s'agit en premier lieu de parvenir à une **meilleure compréhension du territoire**, de ses enjeux spécifiques et des problèmes prioritaires à traiter. Dans cette perspective, le partage d'informations avec des partenaires traditionnellement peu sollicités par la police est un élément central. Il implique un dialogue amont avec les intervenants tant publics — collectivités locales, services sociaux, Education nationale — que privés — bailleurs sociaux, associations, sociétés de transport notamment. En second lieu, ce diagnostic partagé doit être l'occasion d'**associer les différents partenaires à la définition locale des priorités policières**. Cet élément est essentiel pour le ciblage plus pertinent de l'action de la police. En France, l'outil privilégié d'élaboration de diagnostics locaux est le CLS.

Les exemples étrangers ont montré qu'une telle association des partenaires au plan local était une condition importante d'une mise en œuvre réussie de la police de proximité. Au Royaume-Uni, le faible niveau de partage d'information, induit notamment par les grandes différences de culture professionnelle, a été identifié comme un frein important à la mise en place d'une véritable démarche partenariale. Dès 1981, le rapport de Lord Scarman avait souligné l'importance d'un échange d'informations entre la police et les autres acteurs institutionnels locaux. Plus récemment, le *Crime and Disorder Act* de 1998 fait de son développement un préalable à un fonctionnement efficace de la police de proximité. Le succès de la démarche néerlandaise tient également pour une bonne part à une concertation efficace au plan local : les partenaires doivent rechercher de concert une adaptation locale des grandes orientations définies au niveau national par le « *Programme intégral de sécurité* » (Integraal Veiligheidsprogramma).

2.3.1.2. L'expérience de l'élaboration de diagnostics partagés dans le cadre des CLS s'est révélée décevante

a) **Le bilan d'ensemble des diagnostics de sécurité élaborés au sein des CLS apparaît pour l'heure mitigé.** Si les CLS ont indubitablement renforcé la concertation entre les différents acteurs au niveau local, la mission d'évaluation des CLS a révélé, dans son premier bilan d'étape d'octobre 1998, les carences profondes des premiers diagnostics.

En premier lieu, elle relève le « *bâclage* » des premiers contrats. Les diagnostics proposés se limitaient ainsi le plus souvent à une compilation des statistiques disponibles. Peu de CLS déclinaient ce diagnostic en objectifs d'action ; les calendriers de mise en œuvre demeuraient l'exception. En second lieu, **la concertation était dans la plupart des cas restée très limitée**. La participation des services de l'Etat s'était cantonnée à la police et la justice. Pour la police même, l'implication demeurait souvent pour l'essentiel l'apanage du DDSF ou du commissaire central, les policiers ne percevant pas toujours le lien entre cette concertation nouvelle et leur travail quotidien. L'Education nationale ne s'était véritablement impliquée que dans les zones dans lesquelles elle était confrontée régulièrement à la violence ; l'apport d'informations de la part des chefs d'établissements était, même dans ces secteurs, resté très limité. Plus préoccupant, les élus avaient concentré leurs revendications sur un renforcement des moyens sans véritablement questionner les priorités retenues. En dehors des associations directement dans l'orbite publique (associations d'aide aux victimes notamment), les intervenants privés étaient enfin les grands absents des premières concertations.

L'évolution ultérieure du dispositif amène néanmoins à nuancer ce premier bilan. Une tendance positive semble se dessiner qui se traduit par une meilleure qualité des diagnostics locaux de sécurité, liée à une implication accrue des différents partenaires. De ce point de vue, **l'évolution de l'action de la police mérite d'être relevée** : les commissaires jouent de plus en plus un rôle d'animation et de concertation au plan local, ce qui traduit une évolution favorable de l'institution policière vers l'élaboration d'un diagnostic réellement partagé.

b) Parallèlement, des pratiques innovantes ont été expérimentées. Celles-ci tiennent essentiellement au degré d'implication des partenaires locaux. Pour la police, l'engagement du commissaire est essentiel. Ainsi, c'est à l'initiative des responsables policiers qu'ont été mises en place, sous des appellations variées, des « cellules de veille » sur la délinquance dans de nombreuses communes : « observatoire de la délinquance » à Belfort ou Villeurbanne, « cellule de concertation et d'échange » à Bourg-en-Bresse. Ces initiatives relaient efficacement l'action que mènent de leur côté de nombreux acteurs tant privés que publics. A Garges-les-Gonesse, la société de bailleurs sociaux 3F a créé il y a deux ans un « observatoire de la violence » visant à susciter un échange régulier d'informations entre les différents partenaires.

Quoique prometteuses, ces initiatives demeurent aujourd'hui isolées en **l'absence d'une cellule efficace de diffusion des meilleures pratiques**. Chaque responsable est ainsi amené à créer pour son seul ressort des structures spécifiques, sans visibilité véritable sur leur pertinence ou leur pérennité. Récemment créée, la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS, présidée par le préfet Georges Lefèvre, dispose en effet de moyens trop limités pour mener une politique de détection efficace et favoriser l'échange d'expériences.

2.3.1.3. La difficulté à élaborer un diagnostic partagé est révélatrice d'obstacles structurels qui n'ont pas été surmontés

Au delà des résultats ambigus des diagnostics locaux de sécurité, l'élaboration d'une analyse commune des problèmes se posant sur un territoire donné renvoie à des obstacles structurels propres à chaque institution. Il est possible d'en identifier deux principaux :

a) Une compatibilité limitée des systèmes d'information. Si l'absence d'intégration des systèmes d'information des différents partenaires publics qui paraît légitime au regard du respect des libertés, l'élaboration d'un diagnostic partagé pose le problème de la grande **hétérogénéité des nomenclatures**, notamment entre les indicateurs utilisés par la police et la justice. L'absence d'une nomenclature unique entre la police et la justice peut s'expliquer du fait des « métiers » différents exercés par les deux institutions. D'une part, l'activité policière exige, pour chaque fait, une précision importante sur les différents modes opératoires alors que la nomenclature de la justice s'attache essentiellement à recenser les qualifications pénales des faits signalés⁸³. D'autre part, l'unité de compte retenue ne peut, par définition, être homogène : la police recense chaque fait délictueux commis alors que la justice compte les procédures engagées, une même procédure pouvant recouvrir plusieurs faits⁸⁴. Une telle hétérogénéité pose un problème majeur pour l'élaboration d'un diagnostic local dans la mesure où l'analyse des deux statistiques peut amener les acteurs à des conclusions divergentes. Ce cas n'est pas purement théorique comme l'a montré la polémique récente entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice relative à la délinquance des mineurs.

Par ailleurs, l'élaboration des diagnostics partagés peut être entravée par **l'insuffisance de données statistiques** dans certaines institutions. Ce problème est particulièrement aigu au ministère de la Justice dans lequel les Parquets ne disposent pas des moyens informatiques d'extraction d'indicateurs statistiques à partir de leurs systèmes d'information. L'expérience-pilote INFOCENTRES, qui intègre dans les systèmes informatiques des juridictions un moteur d'extraction, devrait néanmoins permettre de résoudre ce problème à terme.

⁸³ La nomenclature retenue par la police nationale compte 107 rubriques ; la nomenclature du ministère de la Justice (NATAFF) présente 240 postes. Ces deux instruments adoptent des modes de classement spécifiques au métier de chaque institution : ainsi, pour les vols, il existe 40 rubriques dans la nomenclature police selon le mode opératoire contre seulement 3 pour la justice (vol criminel, vol aggravé, vol simple).

⁸⁴ Il s'agit là du problème le plus aigu pour l'élaboration d'un diagnostic partagé : l'hétérogénéité des rubriques peut en effet être relativement facilement surmontée par un reversement des catégories « justice » dans les rubriques « police ».

b) Une appréhension hétérogène du territoire pertinent. Cette difficulté structurelle renvoie à deux questions distinctes. En premier lieu, l'élaboration d'un diagnostic partagé se heurte à des divergences sur la conception des territoires pertinents. L'expérience des CLS a notamment montré l'utilité d'une analyse des problèmes de sécurité à un niveau intercommunal. A l'extrême inverse, les GLTD doivent en grande partie leur succès à un travail de diagnostic au niveau très fin du quartier voire d'un ensemble commerçant⁸⁵. Le niveau d'élaboration du diagnostic ne fait donc pas l'objet d'une appréciation unanime de la part des différents partenaires. En second lieu, le non-recouvrement entre les ressorts territoriaux des différents partenaires est un obstacle à une appréhension commune des problèmes du territoire.

2.3.2. L'approche partenariale de la sécurité au plan local a été déclinée par la police en partenariats opérationnels

L'examen détaillé des partenariats noués par la police au plan local montre que de nombreuses articulations opérationnelles ont pu être créées ou améliorées entre les services de police et les autres acteurs locaux de la sécurité, qu'il s'agisse des gestionnaires des « espaces problématiques » de la sécurité locale (écoles, habitat social, transports publics, centres commerciaux) ou d'acteurs s'adressant à des publics particuliers (travailleurs sociaux notamment)⁸⁶. Ces partenariats, dont l'objectif principal est de favoriser une meilleure circulation de l'information au niveau local, reposent sur des conditions de réussite désormais bien identifiées.

2.3.2.1. Les partenariats opérationnels visent une meilleure circulation de l'information au quotidien entre les différents acteurs

Une meilleure circulation de l'information est une condition déterminante de l'efficacité opérationnelle de la police de proximité. Les gains les plus immédiats attendus de l'investissement dans les partenariats locaux restent les signalements que les partenaires de la police tendent à systématiser. Dans le cas de l'Education nationale comme pour les bailleurs sociaux ou les transporteurs publics, les procédures de signalement sont le plus souvent formalisées sous la forme de « fiches incident » ou de « fiches de signalement » standardisées.

De plus, ces échanges sont caractérisés par une **certaine réciprocité** qui permet d'inciter les autres acteurs à agir à leur niveau. Ainsi en est-il par exemple des échanges entre la police et les travailleurs sociaux. Encore peu développé, ce partenariat a pour principal objectif de faciliter un repérage très en amont des situations sociales difficiles susceptibles d'alimenter à terme la délinquance. Service d'urgence généraliste, la police effectue en effet de nombreuses interventions à caractère non pénal à l'occasion desquelles elle a connaissance de situations de profonde détresse sociale qui font essentiellement appel à sa capacité d'assistance et de médiation⁸⁷. A défaut d'une meilleure articulation entre services de police et services sociaux, ces informations ne sont pas exploitées. Des obstacles juridiques s'opposent toutefois à une transmission systématique des renseignements portés sur la main courante⁸⁸.

⁸⁵ Le premier GLTD fut ainsi créé, il y a deux ans, pour mettre fin aux affrontements entre bandes et vigiles au supermarché Carrefour de la commune de Stains.

⁸⁶ Cf Annexe n°7.

⁸⁷ Ces interventions peuvent représenter une part considérable de leur activité : une étude ancienne mais dont les résultats restent sans doute valables montrait ainsi qu'à Vénissieux, la part des missions de régulation effectuées par la police à l'occasion de conflits familiaux et de voisinage survenus dans cette commune s'élève à près de 45%, les missions d'assistance représentant quant à elles 15% du total (Bonafé-Schmitt J.-P., *L'insécurité : la crise des mécanismes de régulation sociale*, GLYSI/atelier de sociologie juridique, Université Lyon II, Lyon, 1989).

⁸⁸ Les informations issues de la main courante informatisée ne peuvent être communiquées à quelque service que ce soit dès lors qu'elles comportent des indications à caractère nominatif, en vertu de la jurisprudence de la CNIL.

Parallèlement, les autres acteurs peuvent trouver un intérêt fort à s'engager dans des partenariats opérationnels avec la police dans la mesure où cette dernière les fait bénéficier de son expertise. D'une part, elle offre des **conseils en matière de sécurité passive**. Ces conseils peuvent s'adresser aussi bien aux établissements scolaires (réalisation des bilans de sécurité des établissements) qu'aux bailleurs sociaux dans le cadre des obligations imposées par la LOPS. Ils contribuent à la prise de conscience par ces partenaires de leurs responsabilités en matière de sécurité. D'autre part, elle participe activement à la **formation des agents d'autres institutions** et notamment des agents locaux de médiation sociale recrutés par les bailleurs sociaux ou les transporteurs pour contribuer à la sécurisation des espaces dont ils ont la charge.

2.3.2.2. Le succès des partenariats opérationnels repose sur des facteurs désormais bien identifiés

Si les expérimentations ont bien montré que l'existence d'un CLS de bonne qualité facilite la mise en œuvre de la police de proximité, elles ont également permis de mettre en lumière certains facteurs contribuant au succès des partenariats opérationnels.

a) En complément du cadre général fourni par les CLS, le bon fonctionnement bilatéral d'un partenariat passe par la mise en place de dispositifs spécifiques. Plusieurs options ont d'ores et déjà été expérimentées. Le **conventionnement bilatéral** offre un premier cadre. Celui-ci peut être prévu par les textes : c'est le cas notamment pour le partenariat Police-Education nationale dans le cadre duquel des conventions sont signées afin de déterminer les modalités de travail en commun. Pour formaliser ses relations avec les transporteurs publics, la police s'engage également dans des CLS spécifiques dédiés à ce thème.

La technique des **correspondants** dédiés au sein des services demeure toutefois la plus fréquemment utilisée. Témoins des progrès accomplis par la coopération entre la police nationale et l'Education nationale, des correspondants chargés d'établir un contact permanent avec les établissements scolaires ont ainsi été désignés dans les services de police (référents police jeunes au niveau départemental, correspondants locaux police-jeunes au niveau des CSP)⁸⁹. On observe des dispositifs comparables à destination des bailleurs sociaux : à Bordeaux, un « correspondant HLM » destinataires des fiches incidents a été nommé dans chaque bureau de police de proximité. Longtemps en retrait, le partenariat entre la police et les travailleurs sociaux se verra également renforcé par **l'installation de travailleurs sociaux au sein des services de police**⁹⁰. Ces derniers auront pour mission d'assurer l'interface avec le monde complexe du travail social vis-à-vis duquel la police apparaît démunie du fait de la juxtaposition des politiques menées par l'Etat (protection judiciaire de la jeunesse) et les départements (prévention spécialisée), mais aussi les communes et les organismes de sécurité sociale, souvent par l'intermédiaire d'associations.

b) En outre, un facteur essentiel de succès des partenariats réside dans la capacité des agents « de première ligne » à travailler en commun. L'employé des services techniques, l'assistante sociale du quartier, les enseignants de l'établissement scolaire, le chauffeur de bus ou le gardien d'immeuble doivent devenir des partenaires au quotidien du policier de proximité. Plusieurs éléments peuvent y contribuer.

Outre la territorialisation entreprise parallèlement par la police et le Parquet qui facilite l'établissement de relations interpersonnelles, les **formations croisées**, qui ont prouvé leur efficacité entre la police et l'Education nationale, sont un levier essentiel pour favoriser la

⁸⁹ Ils peuvent avoir pour homologue un correspondant sécurité au sein de l'établissement scolaire ou de l'Inspection Académique. La police participe également aux instances scolaires traitant des questions de sécurité (comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté).

⁹⁰ La généralisation de ce dispositif, expérimenté avec succès à Limoges depuis 1991 et à Maubeuge depuis 1996, a été décidée au cours du CSI d'avril 1999. Il sera dans un premier temps étendu à 8 circonscriptions de plus de 60 000 habitants (Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Bordeaux, Metz, Nancy et Dijon), une évaluation étant prévue fin 2000.

coopération au quotidien. L'augmentation de la part des intervenants extérieurs parmi les enseignants et formateurs des écoles de police va dans le même sens.

Le dispositif emplois-jeunes offre un cadre original et informel aux partenariats qui mérite d'être développé. Dans un même quartier interviennent en effet aux côtés des ADS de nombreux jeunes recrutés dans le cadre du programme *Nouveaux services, nouveaux emplois* : les aides-éducateurs de l'Education Nationale, les ALMS de la ville ou des sociétés de transport en commun... Partageant un statut similaire et des conditions proches, ils peuvent établir des contacts fructueux propices à une bonne circulation de l'information. Il s'agit d'une opportunité qui n'est pas toujours exploitée.

2.4. Les incertitudes concernant le partage des responsabilités et les modalités d'association des citoyens n'ont pas été levées

L'implication des collectivités territoriales dans la politique locale de sécurité semble conduire à un équilibre instable de la répartition des compétences. Par ailleurs, l'ouverture sur l'extérieur ne va pas encore jusqu'à l'association de la population à la définition des objectifs policiers et à l'évaluation de leurs résultats.

2.4.1. Le partenariat avec les communes n'est pas toujours exempt d'ambiguïtés et pose la question du partage des responsabilités

2.4.1.1. Les municipalités sont de plus en plus étroitement associées à la politique locale de sécurité

a) Les CCPD comme le CLS ont contribué à la revalorisation du rôle des maires en matière de sécurité. Face à la montée du sentiment d'insécurité, les communes se sont fortement investies, par le biais de la prévention, dans un domaine resté jusqu'ici de la compétence exclusive de l'Etat.

Les villes, échelon traditionnel pour les services publics de proximité, développent une véritable expertise en matière de sécurité. Leurs services « prévention et sécurité » s'étoffent, alimentés notamment par le recrutement d'ALMS financés par l'Etat dans le cadre des emplois-jeunes. Les maires des grandes villes recrutent des conseillers pour la sécurité, souvent anciens fonctionnaires de police. Les élus animent par ailleurs fréquemment des instances partenariales au niveau des quartiers à l'instar des commissions locales de sécurité mises en place dans le quartier des Grésilles à Dijon.

Le maire devient donc un interlocuteur central pour les services de police. Nombreux sont les commissaires qui voient leur maire jusqu'à trois fois par semaine, soit nettement plus souvent que le préfet ou le DDSF. Cette étroite collaboration peut aller jusqu'à l'implication dans l'activité opérationnelle du service de police lorsque des opérations sont entreprises à l'initiative du maire. La négociation des CLS a par ailleurs montré que ce rôle nouveau reconnu aux maires conduit souvent à privilégier le territoire communal au détriment d'une approche par agglomération⁹¹.

b) L'essor des polices municipales a donné naissance à des partenariats diversifiés avec la police nationale. Les relations entre la police nationale et les polices municipales peuvent s'organiser selon des modes très divers, allant de la concurrence affichée à un partenariat qui voit les services municipaux décharger la police de certaines tâches.

Cette dernière option est sans aucun doute celle qui a la préférence implicite de la police nationale : elle lui permet de se défaire de tâches peu valorisées au profit de la lutte contre

⁹¹ Dans certains cas cependant, le souci d'efficacité conduit à l'adoption d'un CLS intercommunal dont le ressort géographique correspond à celui de la CSP (CLS d'Epinaux-sur-Seine/Villetaneuse).

la délinquance et de la police de proximité désormais prioritaire. La police municipale devient ainsi un auxiliaire de la police nationale. Seul l'examen des conventions prévues par la loi de 1999 permettra à terme de déterminer si cet objectif sous-jacent sera atteint. Mais sans attendre ces conventions, il convient de noter que les contrats locaux de sécurité ont déjà souvent permis de clarifier les modalités de coopération entre police nationale et police municipale, en prévoyant par exemple l'installation de liaisons radio permanentes telles que celles mises en place à Vaulx en Velin.

2.4.1.2. L'équilibre issu de cette revalorisation du rôle des maires apparaît instable

La coexistence entre, d'une part une police d'Etat ouverte sur les partenariats mais ne rendant compte qu'à son administration centrale et, d'autre part, des autorités politiques locales chaque jour plus présentes dans le champ de la sécurité pose la question du partage des responsabilités. La répartition des missions, notamment en matière de prévention, fait ainsi l'objet d'appréciations divergentes de la part des maires. A Dijon, l'expérimentation de la police de proximité a en particulier retenu le thème de la prévention des agressions contre les personnes âgées : les policiers de proximité vont par conséquent se former pour mieux connaître cette population, aller à sa rencontre, l'accompagner dans certaines démarches à risque. En revanche, la municipalité d'Epinaux-sur-Seine entend développer elle-même cette activité de prévention, souhaitant que la police se concentre sur ce qu'elle estime essentiel : enquêter, interpellier les délinquants et les déferer à la Justice.

Plus généralement, des signes d'une **certaine instabilité du partage actuel des responsabilités** entre police d'Etat et autorités municipales peuvent être relevés. En premier lieu, plusieurs maires n'hésitent pas à préconiser l'intégration du thème de la sécurité au sein des réflexions sur l'avenir de la décentralisation⁹². Si la majorité d'entre eux refusent la perspective d'une municipalisation pure et simple, de plus en plus nombreux sont ceux qui suggèrent que seules les municipalités peuvent mettre en œuvre une véritable proximité, la police nationale devant se cantonner à des tâches répressives. Cette position peut rencontrer un certain écho au sein de l'institution policière. Certains policiers restent en effet réticents à la notion même de proximité jugée trop axée sur la prévention.

Dans le cadre des expérimentations, plusieurs projets de police de proximité ont en outre sollicité les municipalités pour obtenir des moyens. Si certains élus ont répondu favorablement à ces demandes⁹³, d'autres refusent de s'impliquer dans un CLS pour cause d'insuffisance de l'engagement de l'Etat. C'est notamment le cas à Amiens, Meaux ou Orléans. D'autres encore dénoncent ou s'appêtent à dénoncer leur CLS en reprochant à l'Etat de ne pas avoir tenu ses engagements. Dans la perspective des élections municipales, de tels exemples pourraient se multiplier. Ils témoignent du risque pour la police nationale de voir l'engagement en faveur d'une police de proximité et l'ouverture nouvelle aux partenariats se retourner contre elle, sous la forme d'une mise en cause par les élus locaux.

De fait la police nationale n'est pas toujours en mesure de tenir les objectifs auxquels elle a souscrit dans le cadre des CLS. Elle se montre de surcroît réticente à laisser un **droit de regard** aux élus sur ses modalités internes de fonctionnement⁹⁴ et refuse parfois de communiquer au maire les statistiques de délinquance municipale. En définitive, l'accroissement

⁹² Des maires ont ainsi saisi Pierre Mauroy pour que la commission de réflexion sur la décentralisation installée par le gouvernement inclue la sécurité dans le champ de ses réflexions.

⁹³ A Nîmes, c'est ainsi la municipalité qui finance les postes ouverts dans le cadre de l'expérimentation. Il en va de même à Pantin, dans la cité des Courtières, autre site expérimental. La DCSP entend d'ailleurs continuer de solliciter les collectivités locales au cours de la phase de généralisation pour le développement de ses implantations.

⁹⁴ Peu de CLS sont ainsi allés jusqu'à préciser les conditions d'organisation et les objectifs de la police de proximité. Plus généralement, les CLS évoquent peu les aspects concrets de l'organisation des moyens humains.

du rôle des maires dans la politique locale de sécurité conduit à poser la question des articulations entre les autorités municipales élues et les implantations locales d'une police d'Etat.

2.4.2. La police reste réticente à l'association directe des citoyens à la définition de ses objectifs et à l'évaluation de ses résultats

Au delà des partenariats avec les acteurs locaux de la sécurité, la mise en œuvre du modèle de police de proximité implique d'engager un véritable dialogue avec la population, tant par sa consultation formelle ou informelle pour cerner ses attentes, que par son implication dans les démarches de « résolution de problèmes »⁹⁵. En aval, la police se doit également de rendre compte de son action devant la population et ses représentants. Force est de constater que cette logique peine à s'imposer.

2.4.2.1. La police tente de bâtir un nouveau lien avec la population

La territorialisation de l'action policière apparaît comme le moyen privilégié de construire une relation plus étroite entre police et citoyens. Selon les sites, d'autres leviers peuvent cependant également être actionnés dans le cadre de la police de proximité.

a) Par la participation à des actions de prévention originale, la police cherche à modifier son image auprès de la population. Cette stratégie fut aussi celle de la police bruxelloise qui a pris l'initiative de la création d'un centre d'accueil innovant pour toxicomanes et se félicite d'avoir ainsi efficacement contribué à l'amélioration de ses relations avec les travailleurs sociaux et de son image. En France, les 48 centres de loisirs des jeunes animés par la police sont une bonne illustration de cette stratégie. Gérés par des associations loi 1901, et accueillant des jeunes à partir de 9 ans, ils sont dirigés et encadrés par des policiers. Ces centres permettent aux policiers de renouer des contacts avec les familles. Par ailleurs, la présence de policiers dans les écoles dans le cadre d'opérations ciblées de prévention répond à ce même objectif, tout comme les opérations Ville-Vie-Vacances qui sont coordonnées au niveau départemental par une cellule dont le DDSP est membre de droit.

b) L'amélioration de l'accueil dans les commissariats constitue un autre axe de la police de proximité. L'idée sous-jacente est d'exploiter à terme chaque contact pour mieux cerner les attentes de la population. Dans le cadre de la réforme, les personnels en charge de l'accueil doivent bénéficier d'une formation adaptée⁹⁶ ainsi que du soutien d'outils informatiques spécialement conçus : c'est notamment l'objet du logiciel PROXIMA qui fournit des informations précises sur les 209 démarches les plus courantes. Enfin, une charte de l'accueil est en cours d'élaboration au sein de la DCSP.

c) Le développement de l'aide aux victimes revêt par ailleurs une importance particulière. A la suite du rapport Lienemann remis au Premier ministre le 26 mars 1999, le CSI du 19 avril 1999 a initié une politique d'aide aux victimes. Pour la police, cette politique implique la désignation de correspondants « aide aux victimes » ayant pour mission de sensibiliser l'ensemble des personnels et d'entretenir des relations avec les autres partenaires publics ou associatifs⁹⁷, la participation à des formations interministérielles spécifiques, la communication systématique à toute victime des coordonnées de l'association d'aide aux victimes la plus proche de son domicile... A ce stade, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures qui ne sont pas toutes entrées en application.

⁹⁵ La « résolution de problèmes », ou *problem solving* se fixe pour objectif de cerner les préoccupations réelles de la population et de dépasser l'événement pour identifier les causes objectives du phénomène et rechercher une réponse durable. Cette méthode requiert des partenariats actifs et une participation effective des citoyens.

⁹⁶ Le plan de formation élaboré par la DFPN pour 1999 prévoyait la formation à l'accueil de 1 000 policiers et adjoints de sécurité d'ici décembre 1999.

⁹⁷ Des bureaux d'aide aux victimes ont d'ores et déjà été créés dans les CSP les plus importantes.

2.4.2.2. Davantage pratiquée à l'étranger, l'association des citoyens à la politique de sécurité paraît se heurter en France à d'importants obstacles culturels

Modifier même en profondeur sa relation avec les usagers ne suffira cependant pas à faire de la police nationale une police de proximité. Selon la doctrine de la police de proximité la population doit être étroitement associée à la mise en œuvre de sa propre sécurité. Cela suppose d'une part qu'elle puisse contribuer à la définition des objectifs policiers et d'autre part, que la police nationale rende compte localement des résultats de son action.

a) Les expériences étrangères révèlent l'importance d'une association étroite des citoyens. Celle-ci peut prendre des formes plus ou moins institutionnalisées.

Au Japon, l'implication des citoyens dans la mise en œuvre de la police de proximité est systématisée. Les policiers locaux se rendent en principe deux fois par an dans chaque foyer de leur zone de compétence afin de connaître les attentes de la population et d'établir un répertoire de personnes à contacter en cas d'urgence. Chaque poste de police organise un « conseil de poste » composé de représentants des différents groupes sociaux de la communauté locale, afin d'apporter des réponses précises aux problèmes rencontrés dans le quartier. Enfin, la police apporte un soutien aux patrouilles effectuées par les habitants eux-mêmes.

En Grande-Bretagne, l'élaboration des *Crime and Disorder Strategies* rendues obligatoires au niveau de chaque *district* ou *borough* par le *Crime and Disorder Act* fournit un bon exemple d'une large consultation de la population avant la mise en place d'une stratégie locale de sécurité. Dans la City de Londres, des discussions publiques ont ainsi été organisées et un questionnaire a été envoyé à 9 000 personnes travaillant ou habitant dans la City.

Au Québec enfin, la loi de police entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 prévoit l'installation de comités consultatifs auprès des postes de police. Leur particularité réside dans le fait que les citoyens invités à y siéger procèdent eux-mêmes à la consultation des membres des groupes auxquels ils appartiennent, en vue d'identifier leurs attentes et leurs besoins en matière de sécurité publique. Ils informent le chef de poste des résultats de la consultation et lui suggèrent des pistes de solution en rapport avec les problèmes soulevés.

b) Cette dimension de la police de proximité semble avoir des difficultés à s'implanter en France. Dans le cadre de la préparation des CLS, la participation des habitants, pourtant recherchée, ne s'est guère manifestée. La réalisation d'enquêtes par sondage se heurte au coût et aux risques de détournement à des fins politiques propres à cet instrument. Les réunions publiques organisées spécialement n'ont pas toujours eu le succès escompté. Dès lors, les modalités privilégiées pour cerner les attentes de la population restent d'une part les courriers adressés aux différentes autorités et, d'autre part, le contact avec les élus et les associations susceptibles de restituer la parole des habitants.

La difficulté rencontrée pour l'association des citoyens renvoie à plusieurs spécificités du modèle français. Comparée à d'autres pays, la France se caractérise par une **approche différente de la démocratie locale**, moins directe et moins participative. *A contrario*, les Etats-Unis, par exemple, valorisent très fortement la notion de communauté. Au niveau d'un territoire, la demande sociale en matière de sécurité est par ailleurs nécessairement hétérogène, contrairement à ce que la notion de communauté pourrait laisser penser. Elle n'en est que plus difficile à apprécier.

La police est également en partie responsable de cet état de fait. L'ouverture nouvelle aux partenariats n'a pas suffi à effacer la **culture du secret** qui la caractérise⁹⁸. Elle

⁹⁸ Cette culture du secret explique également les réticences anciennes de l'appareil policier français à toute forme de contrôle externe de sa déontologie, à la différence des polices étrangères. Cet aspect n'est pas neutre pour la police de proximité : l'existence d'un lien de confiance entre la police et la population suppose que chaque

(Suite page suivante)

reste peu encline à communiquer vers la population au delà du cas particulier des situations de crise ou des grandes actions de communication menées sur le plan national et relayées au plan local par les DDSP. L'association des habitants suppose pourtant qu'existe à tous les niveaux, et tout particulièrement au niveau du policier de proximité lui-même, une disponibilité à l'échange avec les habitants. Peu associé aux partenariats institutionnels, peu informé de leur contenu, le policier de proximité reste dans l'ignorance de ce qu'il peut ou ne peut pas dire. L'absence d'un circuit d'information efficace en interne l'empêche par ailleurs de collecter les informations communicables aux habitants de son secteur. Le CLS reste par ailleurs paradoxalement trop souvent un simple document d'état-major qui n'est pas relayé auprès des habitants.

Des actions ont toutefois été entreprises pour répondre à ces carences. Des chargés de communication ont été mis en place au sein de 26 circonscriptions pilotes et les plans de formation de chaque délégation régionale au recrutement et à la formation intègrent des formations à la communication. Les expérimentations ont de fait montré des progrès notables. Ainsi, à Lille-Sud, le commissaire divisionnaire a créé une mission sur la communication externe et le partenariat qui a dégagé des axes de réforme à mettre en œuvre. Cette dernière a par ailleurs identifié les pratiques innovantes existant d'ores et déjà dans le département en préconisant leur généralisation : bulletin d'informations sur l'action de la police dans le quartier à Douai, insertion de messages sécurité publique sur le site internet des mairies de quartier à Roubaix. A Bordeaux, des réunions bimensuelles dans les quartiers avec les habitants et des responsables de la DDSP, sont organisées par les bailleurs sociaux.

* * *

La mise en œuvre de la police de proximité en France enregistre donc d'ores et déjà d'importants acquis : développement de la dimension partenariale du travail policier, nouvelle organisation des services de police permettant une plus grande proximité avec la population (dans les sites expérimentaux), efforts importants pour renforcer la présence sur la voie publique. A ces acquis répondent cependant de nombreuses interrogations concernant les conditions de réussite qu'il convient de réunir pour garantir à terme le succès complet de la réforme : profondeur des changements culturels qui doivent encore être menés à bien, ampleur de la modernisation de la gestion nécessaire, niveau des moyens budgétaires qu'exige la réforme, portée des interrogations relatives au partage des responsabilités.

citoyen dispose d'une possibilité de recours efficace lorsqu'il s'estime victime d'un quelconque manquement à la déontologie policière de la part d'un policier. La Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité en projet constitue de ce point de vue une avancée importante.

3. LA GENERALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITE EXIGE DE PROFONDES MUTATIONS DE L'ORGANISATION ET DE LA CULTURE POLICIERES

A la veille de la généralisation de la réforme, les travaux préparatoires sont largement avancés. A la suite d'un important travail mené par la DCSP, ses modalités pratiques ont été en grande partie définies. Malgré le bien-fondé des adaptations proposées, les conditions de réussite du projet à long terme n'apparaissent encore aujourd'hui qu'imparfaitement réunies :

- D'une part, le processus actuel s'abstient de réformer certaines modalités d'organisation et de fonctionnement de l'institution policière, qui apparaissent pourtant en contradiction avec les objectifs de la police de proximité ;
- D'autre part, le dispositif envisagé pour conduire le changement ne semble pas à la hauteur des ambitions de la réforme.

Dans ce contexte, et pour favoriser le succès de sa mise en œuvre, cinq axes d'action devraient être privilégiés :

- Allouer les ressources conformément aux besoins de la police de proximité ;
- Professionnaliser l'exercice de ses missions ;
- Moderniser l'organisation du travail policier ;
- Favoriser le développement des partenariats ;
- Conduire le changement en intensifiant la pédagogie de la réforme.

3.1. Allouer les ressources conformément aux besoins de la police de proximité

La généralisation de la police de proximité nécessitera des ressources humaines importantes que le rythme actuel de réallocation ne permet pas de dégager. Dès lors, des mesures plus volontaristes devraient être mises en œuvre.

Objectif n°1 : Relancer les redéploiements géographiques

a) Adapter la répartition du territoire entre zones de police et zones de gendarmerie.

Les projets successifs de redécoupage entre zones ont pris un retard important. Les **mesures proposées par le rapport Carraz-Hyest** n'en méritent pas moins d'être **reprises et mises en œuvre** :

- 89 circonscriptions de moins de 25 000 habitants, représentant 1 280 000 habitants, sont susceptibles de passer en zone de gendarmerie nationale. Les critères retenus sont la faiblesse du taux de délinquance, le ratio délinquance/effectifs ainsi que l'isolement géographique dans un département rural ;
- 38 communes, regroupant 430 000 habitants, seraient rattachées à 22 circonscriptions de police dans 19 départements.

Ce scénario libèrerait environ 3 000 postes de policiers qui seraient réaffectés dans des zones urbaines sensibles. Pour sa part, la gendarmerie affecterait 1200 gendarmes dans les zones qu'elle prendrait en charge : ce redéploiement serait rendu possible par la suppression des 2^{ème} et 3^{ème} brigades de canton dans les zones rurales, et par la rationalisation de son dispositif dans les zones de police nationale.

La réussite de l'adaptation du zonage entre police et gendarmerie nécessite une **méthodologie adaptée**. La police et la gendarmerie devraient élaborer une grille d'analyse

commune, département par département, des opérations de transfert pertinentes. Parallèlement, un dispositif d'impulsion et de suivi du processus serait créé sous la forme d'une **mission administrative spécialisée** placée auprès du Conseil de Sécurité Intérieure. Les préfets auraient pour mission d'instruire le dossier. La mise au point par la DGPN d'un mode de détermination transparent d'effectifs budgétaires de référence permettrait dans cette perspective de clarifier les termes du débat et d'objectiver la discussion avec les élus. Ces effectifs seraient périodiquement actualisés en fonction des évolutions de la démographie et de la délinquance.

b) Rééquilibrer la répartition des effectifs au sein de la région parisienne.

Le décalage entre la part de la délinquance constatée (10,6% du total) et les effectifs qui y sont affectés (21,2%) devrait être, au moins en partie, corrigé. Concrètement, un **redéploiement des effectifs de la préfecture de police vers les départements de la grande couronne parisienne** devrait être engagé parallèlement à la mise en place dans la capitale de la police de proximité.

Objectif n°2 : Redéployer des effectifs au service de la police de proximité

La recherche d'une meilleure allocation des effectifs s'inscrit dans un contexte favorable : en effet, le ministère de l'Intérieur a d'ores et déjà prévu la mise en place d'une **gestion informatisée des ressources humaines**, lui permettant de connaître avec précision l'emploi de ses personnels (projet DIALOGUE).

a) Accélérer les redéploiements fonctionnels

Le CSI du 27 janvier 1999 a prévu l'affectation, sur la période 1999-2001, de 7 000 policiers et gendarmes dans 26 départements sensibles. Ces redéploiements doivent être accélérés en faveur de la grande couronne parisienne, des grandes agglomérations de province et du pourtour méditerranéen. Leur ampleur dépendra de la mise en œuvre des mesures suivantes :

• **Accroître le recrutement de personnels administratifs**

Le respect de l'engagement inscrit en 1995 dans la LOPS de créer 5 000 emplois administratifs doit être tenu. Il permettrait de décharger des personnels actifs pour les reverser dans la police de proximité. Indépendamment du respect de cet objectif, le seul différentiel de coûts salariaux⁹⁹ permettrait par exemple de gager la création de 3 200 emplois administratifs par la transformation de 2 200 emplois de policiers actifs : à budget constant, cette mesure dégagerait 1 000 policiers qui pourraient être affectés dans les zones prioritaires. A plus long terme, l'objectif pourrait consister à se rapprocher des standards étrangers en matière d'administration de la police, soit environ un personnel administratif pour trois actifs, contre un pour dix aujourd'hui.

• **Externaliser certaines tâches logistiques**

Des études chiffrées précises devraient être rapidement menées pour **explorer les possibilités de sous-traitance** de la réparation des automobiles et de la maintenance informatique. La DGPN estime la demande de crédits correspondants à 200 MF, tandis que la préfecture de Police évalue à 91 MF l'externalisation de la seule maintenance de son parc automobile.

Conformément à la circulaire ministérielle du 3 juin 1999 relative à la **maintenance des véhicules**, il appartiendrait aux SGAP de passer localement les accords ou marchés nécessaires. Le surcoût éventuel de dépenses résultant de ce choix de gestion sera pris en compte dans les modes de calcul des budgets globaux des services concernés.

⁹⁹ La rémunération annuelle moyenne d'un agent administratif s'établit à 127 000 F contre 185 000 F pour un personnel actif

S'agissant de la **maintenance informatique**, les contraintes de sécurité interdisent un transfert complet de charges. Les modalités du recours à la sous-traitance imposeraient donc un suivi précis des supports magnétiques, des consignes strictes concernant l'effacement préalable des données sensibles avant transmission aux sous-traitants, ainsi qu'une habilitation spécifique des personnels des sociétés extérieures intervenant au sein des services de police.

- **Rationaliser l'emploi des policiers pour des tâches parajudiciaires**

La LOPS fixe l'objectif d'un transfert à l'administration pénitentiaire de certaines missions effectuées par les policiers pour le compte de la justice (mouvements de présentation aux juges, extractions, transfèrements de détenus...). Celui-ci permettrait de dégager environ 2 600 policiers et 1 000 gendarmes en équivalent temps plein. Cette opération paraît irréaliste du fait de son coût budgétaire exorbitant¹⁰⁰. Dans ce contexte, la **voie de la concertation** entre les services de police et de justice pourrait être privilégiée afin de parvenir à une rationalisation de l'emploi des policiers et d'éviter une désorganisation trop importante des DDSF.

- **Engager une réduction planifiée des effectifs de CRS**

Ni l'utilisation permanente des CRS à des fins de sécurisation (20 à 22 unités seraient concernées), ni leur fidélisation transitoire dans des départements sensibles, n'apparaissent comme des solutions durables et adaptées.

La réduction progressive des effectifs des corps de CRS (15 000 personnels actifs) au profit de la direction centrale de la sécurité publique permettrait d'accompagner la mise en place de la police de proximité. La **transformation sur 5 ans de 5 000 emplois de CRS en ressources pour la DCSP** constituerait une mesure volontariste de nature à traduire la réorientation des priorités de la police nationale. Du fait des réticences prévisibles suscitées par une telle disposition, il conviendrait de s'appuyer sur le jeu des départs en retraite pour en faciliter l'application.

- b) Optimiser la gestion des horaires**

- **Laisser aux chefs de service des marges de manœuvre pour gérer les heures supplémentaires**

Dans chaque CSP, le choix de privilégier l'indemnisation ou la récupération des heures supplémentaires devrait être laissé au responsable du service qui se verrait doté d'une **enveloppe annuelle de crédits**. Si ce dernier retenait la formule de la récupération, celle-ci devrait intervenir de façon obligatoire dans un délai relativement court (un ou deux mois) ; cette obligation semble possible compte tenu des variations d'intensité de l'activité policière.

L'expérimentation d'une formule d'indemnisation, actuellement en cours dans deux arrondissements parisiens et deux départements, pourrait néanmoins être étendue à Paris et aux 26 départements sensibles. Le coût de sa généralisation est estimé à 270 MF par an dans le rapport budgétaire pour 2000.

Par ailleurs, le stock actuel d'heures supplémentaires, qui s'élève aujourd'hui à 7 millions d'heures pour l'ensemble des agents du corps de maîtrise et d'application, devrait être résorbé. Un plan pluriannuel pourrait être mis en place afin d'**apurer le stock actuel** des heures supplémentaires effectuées.

- **Adapter les horaires et améliorer leur suivi**

Outre l'adaptation des horaires de fonctionnement des services aux besoins locaux, le mécanisme de suivi du temps de travail doit être perfectionné. Les horaires effectués par les policiers restent délicats à contrôler en raison de la complexité et de la diversité des régimes applicables. L'outil informatique développé pour améliorer ce contrôle, **GEOPOL**, essentiel dans la perspective d'éventuels débats sur la généralisation des 35 heures dans la

¹⁰⁰ Ce point a été souligné par le DGNP au cours de son audition par la MEC

fonction publique, ne donne pas encore pleine satisfaction. Mis en œuvre en 1999, il a connu d'importants dysfonctionnements et demeure aujourd'hui renseigné manuellement. Un **audit IGA/IGPN** devrait permettre d'identifier les possibilités d'amélioration de cet outil.

c) Intensifier l'effort de formation d'OPJ

Afin de permettre aux services de police de proximité de remplir leurs missions judiciaires, il conviendrait, dans le cadre de la loi du 18 novembre 1998 portant extension de la qualification d'officier de police judiciaire au corps de maîtrise et d'application de la police nationale, de **former 8000 nouveaux OPJ sur une période de huit ans**. Destiné à compenser le déficit d'OPJ résultant du repyramidage des corps, ce chiffre devrait être porté à 10 000 afin d'accroître sensiblement le potentiel en OPJ de la police nationale.

3.2. Professionnaliser la police de proximité

Objectif n°3 : Valoriser le métier de policier de proximité

Le métier de policier de proximité souffre à l'heure actuelle de son assimilation aux missions traditionnelles d'ilotage. Pour y remédier, il conviendrait, d'une part de mieux préciser les fonctions du policier de proximité, d'autre part de lui définir un parcours professionnel propre.

a) Donner une identité au métier de policier de proximité

L'insertion dans le **référentiel-métier** en cours d'élaboration à la DAPN des fonctions de policier de proximité correspond à une priorité. Elle permettrait de mieux calibrer les besoins de qualification, tout en offrant un instrument de référence pour la constitution d'une filière « police de proximité ». Une actualisation régulière par la DAPN (par exemple tous les cinq ans) serait souhaitable pour prendre en compte les évolutions des missions de la police nationale.

b) Créer un parcours professionnel spécifique

La réforme de la formation initiale et continue menée à l'heure actuelle par la DFPN s'est engagée sur des bases satisfaisantes¹⁰¹. Dans l'attente de sa mise en œuvre et de son évaluation, les mesures suivantes pourraient utilement la compléter.

Tout d'abord, **le passage de tout policier actif de sécurité publique par un emploi de policier de proximité serait rendu obligatoire pour une durée minimale de dix ans**. A l'issue de chaque affectation, un bilan d'expérience serait systématiquement organisé avec le supérieur hiérarchique de l'agent afin d'identifier précisément les besoins en formation éventuels de ce dernier¹⁰².

Corrélativement, une **obligation de formation continue à la police de proximité** pourrait être instaurée. Elle devrait prioritairement favoriser l'échange d'expériences. Du fait de l'engorgement actuel des écoles de formation, il conviendrait de solliciter les structures extérieures à la DFPN (GRETA, AFPA, etc) susceptibles d'offrir des interventions d'origine diversifiée.

Pour ce qui concerne l'encadrement, la réforme devrait également être valorisée par un **positionnement hiérarchique attractif** : ainsi, le chef du service de police de proximité devrait systématiquement être l'adjoint du chef de CSP.

¹⁰¹ Cf Annexe n°6.

¹⁰² Cette démarche devrait être rendue plus aisée par l'effort particulier consenti par la DFPN en matière de formation de l'encadrement à l'analyse des besoins en formation des agents. Elle n'exclurait pas un dialogue plus régulier entre le policier et son supérieur en matière de formation, dans le cadre de son évaluation annuelle.

c) Pendant la période de lancement de la réforme, valoriser la fonction de policier de proximité

Le développement du nombre d'OPJ dans les services de police de proximité constitue une valorisation durable de ce métier. Transitoirement, il apparaît nécessaire de mener une politique plus volontariste. Dans cette perspective, **les gestionnaires du personnel devront veiller à promouvoir par l'acte d'aptitude¹⁰³ un nombre suffisant d'agents ayant exercé en police de proximité.** Parallèlement, **l'avancement de grade devrait entraîner une mobilité sur un poste de police de proximité¹⁰⁴.** En revanche, dans la mesure où la police de proximité a vocation à devenir un mode de droit commun de l'activité de sécurité publique, la création d'un système indemnitaire spécifique n'apparaît pas pertinente : il risquerait de se pérenniser et ajouterait à la complexité du cadre actuel.

Objectif n°4 : Fidéliser les policiers sur leur territoire d'affectation

On ne peut se satisfaire du système actuel qui amène l'affectation des agents les moins expérimentés dans les zones les plus sensibles de la région parisienne. Afin d'y remédier, une démarche de fidélisation ambitieuse doit être menée. Elle conduit logiquement à remettre en cause le principe actuel du mouvement national. Si l'ensemble des mesures proposées s'inscrit plutôt dans une perspective de moyen terme, la discussion pourrait néanmoins être engagée autour des orientations suivantes.

a) Fidéliser les agents dans les services de proximité.

En contrariété avec les objectifs de la police de proximité, le recrutement centralisé et le mouvement national des personnels nuisent au maintien durable des agents sur un territoire. Le principe de déconcentration permettrait, d'une part de recruter des agents sensibles aux problématiques de sécurité locales, d'autre part de créer les conditions de leur fidélisation. Le niveau zonal serait cohérent avec l'organisation administrative actuelle de la police et offrirait une masse critique de candidats suffisante par rapport à celle d'un département.

- En ce qui concerne le **recrutement**, la possibilité d'une **déconcentration au niveau des SGAP**, ouverte par le décret du 6 novembre 1995, devrait devenir la règle. Toutefois, la présence dans les SGAP de Paris et de Versailles d'un nombre important de policiers recrutés dans le cadre du système actuel et originaires de province justifierait de prévoir un **mécanisme de transition**. Il serait envisageable que, sur le nombre de vacances d'emplois ouvertes aux concours dans chaque zone, un contingent soit réservé aux mutations des agents déjà en fonctions. Ce dispositif impose évidemment de faire usage des capacités d'utilisation des listes complémentaires aux concours, afin de pallier les approximations inhérentes à ce type d'évaluation et de ne pas laisser de postes non pourvus à l'issue de la campagne de recrutement.

- Cette mesure devrait être complétée par une **durée minimale conséquente d'affectation dans le SGAP de recrutement**. Celle-ci pourrait être par exemple de dix ans. Par ailleurs, tout fonctionnaire resterait au moins cinq ans sur son poste avant de pouvoir obtenir une mutation et ce, même au sein de sa zone de recrutement.

- Les **affectations** par département au sein d'un SGAP seraient **décidées au cours des conférences zonales de police sur proposition des préfets de département**. Ces instances, nées de la pratique et donc absentes du décret du 1^{er} juillet 1971, devraient en tout état de cause être dotées d'une base légale. Condition nécessaire à cette déconcentration, l'existence

¹⁰³ Le décret n°95-656 du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de CCE de la police nationale prévoit que 10% des lieutenants sont recrutés sur liste d'aptitude.

¹⁰⁴ Cette orientation s'inscrit dans le cadre de l'article 18 du décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale qui prévoit que : « *les fonctionnaires postulant à un avancement de grade sont tenus de souscrire préalablement l'engagement d'accepter le poste qui leur sera proposé dans leur nouveau grade* ».

de CAP locales placées auprès des SGAP est d'ores et déjà prévue par le décret du 6 novembre 1995 portant déconcentration en matière de gestion des personnels de la police nationale. En outre, **de nouveaux districts seraient constitués** afin d'offrir plus de souplesse dans l'affectation intra-départementale des policiers.

La combinaison de ces trois mesures créerait vraisemblablement un environnement favorable à la fidélisation.

b) Fidéliser les agents sur les sites difficiles

La fidélisation pose un problème spécifique dans les zones difficiles. L'instauration d'une obligation statutaire de durée minimale dans un poste de cinq ans contribuerait à résoudre cette difficulté structurelle. Néanmoins, afin de ne pas démotiver les fonctionnaires affectés en zone sensible, **une démarche incitative devrait être privilégiée**. Elle consisterait à dynamiser les outils existants, dans le cadre d'une véritable contractualisation entre le SGAP - échelon d'affectation - et le policier.

- **L'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA)** aux policiers affectés en zones difficiles a été prévue par le décret du 21 mars 1995 relatif à l'ASA et au droit de mutation prioritaire des fonctionnaires de la police nationale. Ses modalités de répartition restent cependant subordonnées à la prise d'un arrêté interministériel définissant les zones concernées. Il conviendrait donc d'en hâter l'adoption.

- Si le système indemnitaire en vigueur permet d'ores et déjà de différencier les rémunérations selon les zones, les montants en cause demeurent trop faibles pour être véritablement incitatifs¹⁰⁵. L'objectif serait de **réduire le nombre de bénéficiaires de la prime de fidélisation** (35 000 actuellement), **en limitant l'éligibilité aux CSP qui connaissent un déficit de candidatures**. Ces zones ne correspondent pas en effet à la géographie actuelle de la prime de fidélisation et cette dernière devrait donc être révisée. Une hypothèse ambitieuse consistant à augmenter le montant de cette prime à 2 000 francs par mois pour tous les agents reviendrait, à budget constant, à diminuer le nombre de bénéficiaires à environ 8 000. Du fait de son ampleur, l'application de cette mesure devrait être étalée dans le temps en s'appuyant sur le jeu des départs à la retraite.

- Dans l'hypothèse où le fonctionnaire resterait dans un poste situé en zone éligible à la prime de fidélisation pour une durée supérieure (par exemple de sept ans), l'administration pourrait s'engager à **donner prioritairement satisfaction à sa demande de mutation** éventuelle au terme de ces sept années.

Objectif n°5 : Disposer de personnels d'expérience dans les zones sensibles

Les mesures en faveur de la fidélisation, si elles sont une condition nécessaire à la réussite de la réforme, ne garantissent pas l'affectation de personnels expérimentés sur les sites sensibles. Elles devraient donc être complétées par une incitation supplémentaire. Le PLF 2000 a augmenté le **nombre de bénéficiaires de l'échelon exceptionnel** du corps de CMA¹⁰⁶ : le bénéfice de cette disposition devrait, d'une part être **étendu** aux deux autres corps de police, d'autre part être prioritairement **accordé aux agents affectés à des tâches de police de proximité dans les zones difficiles**.

Objectif n°6 : Réformer la gestion des ADS dans l'attente de l'extinction du dispositif en 2002

¹⁰⁵ La prime de fidélisation représente 6 480 F par an pour les commissaires, 5 280 F pour les officiers et 4 400 F pour les gardiens.

¹⁰⁶ D'un coût de 3,15 MF, cette mesure concerne 600 fonctionnaires qui devraient ainsi être incités à différer leur départ en retraite.

Des mesures d'amélioration de la gestion des ADS devraient être prises avant d'envisager les modalités de la fin de leur contrat.

a) Améliorer la gestion des ADS

- Pour assurer un recrutement de qualité à l'image de la population, il est recommandé de **renforcer l'information à destination des quartiers sensibles**, en mobilisant les antennes locales des services de l'Etat en contact quotidien avec les jeunes (missions locales, ANPE, Education nationale notamment)

- Pour remédier à la dilution constatée des tâches des ADS, il conviendrait d'opérer un **recentrage de leurs missions sur les actions de prévention générale** opérées en partenariat avec les services employant d'autres emplois-jeunes (milieu scolaire, services municipaux). Conforme à leur vocation initiale, cette orientation permettrait de bénéficier de la collaboration plus aisée entre ces agents tous issus du dispositif emplois-jeunes.

- Corrélativement, une **adaptation de leur formation** apparaît souhaitable. Sa durée mériterait d'être **allongée à 3 mois**, contre 8 semaines actuellement, afin de mettre l'accent sur les techniques professionnelles, notamment de médiation, et le droit pénal. Par ailleurs, une attention particulière devrait être portée au choix des tuteurs et à leur formation préalable.

- La bonne utilisation des ADS passe enfin par le **respect d'un taux d'encadrement minimal** qui n'est pas aujourd'hui respecté. Un objectif raisonnable consisterait à porter ce taux d'encadrement à un pour trois.

b) Préparer l'extinction du dispositif prévue à partir de 2002

Quoique utile dans un contexte de tension des effectifs, le dispositif ADS — prévu pour ne connaître qu'une existence transitoire — a contribué à dévaloriser l'image de la police de proximité dans l'esprit des fonctionnaires. En outre, le statut et la formation des ADS manquent du professionnalisme requis par le métier de policier de proximité. Dès lors, **la reconduction de ce dispositif devrait être écartée**. En revanche, il constitue aujourd'hui un sas utile pour l'entrée dans la police nationale. Dans cette perspective, des efforts de formation conséquents doivent être entrepris afin de **préparer les ADS aux concours de gardiens**.

3.3. Moderniser l'organisation du travail policier

La doctrine d'emploi de la police de proximité montre la nécessité d'une refonte de l'organisation interne du travail en sécurité publique, dont les implications techniques ont déjà été recensées avec précision par la DCSP. Il importe cependant de fixer les priorités.

Objectif n°7 : Associer les agents à l'élaboration de projets de police de proximité

La doctrine d'emploi prévoit l'élaboration de projets locaux de police de proximité. Les expérimentations ont montré que leur qualité dépendait de deux facteurs principaux qui devraient inspirer la généralisation de la réforme :

- Mener une **large concertation avec les agents et les organisations représentatives du personnel** afin de s'assurer de leur adhésion à la réforme du service. Les comités techniques paritaires départementaux devront notamment être saisis des projets de police de proximité. Cette démarche comporterait d'abord des consultations thématiques avec les agents en vue de faire émerger des propositions de réorganisation du travail, notamment en matière de service rendu au public puis l'explication du projet retenu pour susciter l'adhésion.

- S'appuyer sur l'expertise des **chargés de mission délégués par la DCSP** sur les sites de police de proximité.

Objectif n°8 : Donner un véritable contenu à la sectorisation
--

Pour que la sectorisation devienne effectivement le support d'une nouvelle organisation interne, les conditions suivantes doivent être réunies en priorité.

a) Les secteurs doivent résulter d'un découpage adapté

- Les **moyens d'étude et d'analyse du territoire** au niveau des DDSP (bureau des statistiques et de la coordination opérationnelle) **devront être sensiblement renforcés** et dotés d'outils cartographiques et statistiques, tant dans la perspective de la délimitation des secteurs et quartiers que du suivi des évolutions (actualisation des dossiers de quartier et de secteur que prévoit la DCSP, centralisation des tableaux de bord de secteur). Un véritable pôle d'étude doit être constitué et doté de relais dans les CSP.

- Appelé à constituer le cadre opérationnel de l'action partenariale, le secteur ne peut être délimité par la police seule. La sectorisation doit fournir l'occasion d'un approfondissement du diagnostic réalisé dans le cadre du CLS. **Les partenaires locaux doivent par conséquent être associés par le chef de circonscription à la conception des projets de police de proximité.**

b) Les secteurs doivent bénéficier de moyens suffisants

- La police de proximité suppose de **compléter et de mettre à niveau le parc immobilier**¹⁰⁷. Les trois lois de finances ont permis, par un effort financier exceptionnel (600 MF par an en moyenne), de faire face au financement des grands hôtels de police dans les zones sensibles. Dans le cadre de la police de proximité, les autres implantations devront faire l'objet d'un effort comparable. Désormais impliquées dans la définition des priorités locales en matière de sécurité, **les collectivités locales pourront être sollicitées** pour y contribuer, comme ce fut le cas dans le cadre des expérimentations.

- L'autonomie des secteurs suppose de **surmonter le grave sous-équipement en véhicules** dont souffre la police nationale. La territorialisation accroît les besoins alors que le parc apparaît déjà inadapté (la police de proximité nécessite moins des véhicules lourds d'intervention que des véhicules légers, et moins des véhicules banalisés que des véhicules sérigraphiés) et vétuste (environ 13% du parc des véhicules légers de la police, soit 3 200 véhicules, devraient être remplacés). Le besoin de financement annuel lissé pour assurer le seul renouvellement du parc s'élève à 380 MF. Le retard cumulé constaté en 1999 est estimé à 266 MF.

- Une sectorisation aboutie signifie également l'autonomie des équipes de policiers dans l'exercice de leur mission. Cette autonomie requiert **l'accès dans les bureaux de police aux applications informatiques** essentielles à la bonne marche du travail policier. Priorité doit par conséquent être donnée à la mise en réseau des bureaux de police (liaison RGT avec le commissariat central) et à l'équipement des policiers de proximité en informatique portable et embarquée, dans le prolongement de la généralisation d'ACROPOL¹⁰⁸. Prévue avant le lancement de la police de proximité, l'implantation d'ACROPOL exigera une dépense annuelle moyenne de 400 MF pour la période 2001-2007. La sectorisation implique d'accroître cet effort.

L'ensemble de ces mesures pourrait faire l'objet d'une **loi de programme spécifique** : celle-ci traduirait un engagement politique fort en faveur de la réforme et en renforcerait la crédibilité auprès des agents.

¹⁰⁷ Près de 1500 nouvelles implantations de police doivent au total être installées. A terme le maillage policier reposera sur 4 types de supports immobiliers : commissariat central de la CSP, commissariat subdivisionnaire, bureau de police au niveau des secteurs et « points de contacts de police de proximité » au niveau des quartiers. Ces supports se distingueront par leurs horaires d'ouverture, l'existence d'un local de garde à vue et les équipements disponibles.

¹⁰⁸ ACROPOL substituée à un système de transmission analogique un réseau numérique crypté doté d'importantes fonctionnalités opérationnelles.

Objectif n°9 : Moderniser les méthodes de travail

a) Le management par objectifs doit être développé dans le cadre des secteurs

Le management par objectifs apparaît en rupture avec le mode de commandement traditionnel des services de police. Son introduction dans le cadre de la police de proximité implique par conséquent une double démarche :

- D'une part, un **effort considérable de formation** devrait prioritairement concerner les **chefs de secteur** et les **responsables de quartier**, et ce très en amont de la mise en œuvre effective. La formation des **brigadiers**, qui demeure un point peu développé dans le schéma de formation de la DFPN, constitue de ce point de vue un enjeu crucial compte tenu de leur rôle dans la distribution des tâches. Sans leur totale implication dans la démarche, la notion même d'objectif assigné à un gardien de la paix perdra tout contenu. Il conviendra donc de différer la mise en œuvre effective d'un projet de police de proximité si les formations nécessaires n'ont pas été préalablement dispensées.

- D'autre part, les outils d'**évaluation du travail policier** devraient être adaptés selon les objectifs locaux retenus dans les projets de service. La définition des objectifs implique l'élaboration d'un tableau de bord opérationnel de secteur pour laquelle l'administration centrale devrait fournir une assistance méthodologique. Il devrait concerner d'une part les réponses aux problèmes d'insécurité et d'autre part la qualité du service rendu. La DCSP devrait par ailleurs poser les principes d'un renseignement régulier des tableaux (par exemple, tous les mois) ainsi que de leur réexamen périodique. Quant à son contenu, le tableau devrait décliner les priorités retenues dans le cadre des projets de service. Pour son élaboration, l'association de l'ensemble des agents apparaît comme une condition centrale de sa légitimité en tant qu'instrument d'évaluation.

b) L'information pertinente doit converger vers les secteurs.

Outre l'infrastructure informatique adéquate, cela suppose une **articulation efficace avec les services spécialisés** et en particulier avec :

- le service d'investigation et de recherche : sans une délimitation précise des compétences respectives des secteurs, des dysfonctionnements risquent d'apparaître. Des protocoles ou des notes de service devraient définir précisément la nature des infractions qui relèvent de la compétence des secteurs ;

- le service de voie publique (en particulier pour les retours sur les événements survenus la nuit et traités par le roulement ou la BAC). Des procédures de restitution de l'information devraient être systématisées en utilisant les moyens de télécommunication mis en place entre le bureau et le commissariat central.

Le passage de tout policier au moins une fois dans sa carrière par un poste de policier de proximité facilitera la prise de conscience par les services spécialisés des besoins des secteurs.

En dehors des services de police, **l'institution judiciaire doit également alimenter les secteurs en informations sur les affaires les concernant**. La poursuite de la sectorisation des parquets constitue pour cela un facteur favorable. La cohérence des sectorisations devra être recherchée au plan local. Elle permettra de systématiser des réunions de travail régulières entre le substitut du procureur et les policiers de proximité travaillant sur un même territoire.

Objectif n°10 : Associer les citoyens à la définition et à l'évaluation du travail policier

La police de proximité suppose que la réponse aux attentes des citoyens devienne la finalité même de l'action policière. Cette logique devrait induire une réforme à quatre niveaux :

a) Susciter la participation des citoyens

Expérimentées à l'étranger¹⁰⁹, les rencontres régulières entre la police et les citoyens ont démontré leur intérêt pour mieux cerner les attentes de la population. Les responsables policiers de quartier devraient en conséquence être incités à **organiser régulièrement des réunions ouvertes aux habitants de leur territoire d'intervention**. Celles-ci pourraient avoir lieu sur une base mensuelle ou bimensuelle selon les besoins locaux. Elles viseraient à susciter entre les responsables policiers et les citoyens un échange ouvert sur les problématiques de sécurité du quartier.

En dehors de ces réunions, une **communication sur l'action de la police à destination de la population** devrait être mise en œuvre par les chefs de secteur. Elle devrait utiliser des supports adaptés au contexte local : création de bulletin d'informations sur l'action de la police, utilisation des sites internet des mairies de quartier, etc.

b) Associer les citoyens à l'évaluation de l'action policière

Pour l'heure, l'association directe des citoyens à l'évaluation du travail policier paraît délicate dans la mesure où les indicateurs pertinents n'ont pas encore fait l'objet d'une définition précise. En attendant, il pourrait revenir aux élus municipaux de jouer pleinement leur rôle d'interface entre la police et la population. Un dispositif en deux temps serait dès lors envisageable :

- Dès la mise en place d'un projet local de police de proximité, chaque responsable de CSP devrait être tenu de **rendre compte tous les ans de son action devant les élus municipaux**. Du fait du caractère novateur de cette démarche pour la police, il conviendrait probablement de procéder de façon pragmatique, en commençant par imposer cette restitution devant le conseil municipal de la ville-centre puis en l'étendant progressivement selon la configuration de la circonscription ;

- A terme, une publication des indicateurs d'évaluation de l'action policière paraît être l'objectif à atteindre. Cette démarche a en effet prouvé son efficacité chez plusieurs de nos voisins¹¹⁰.

c) Ouvrir aux citoyens des voies de recours nouvelles pour signaler les dysfonctionnements de l'action policière

La possibilité pour les citoyens de formuler des réclamations à l'encontre des services de police apparaît comme une condition essentielle pour construire un lien de confiance fort. Ainsi, deux mesures pourraient être proposées :

- **Renforcer le contrôle déontologique sur l'activité policière**. Un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 4 juin 1998, prévoit la création d'une Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité. Le Sénat n'ayant pas encore examiné le texte, il conviendrait de prévoir, par le biais d'un amendement, l'établissement de modalités de saisine plus directes par le citoyen. En l'état actuel du texte, les parlementaires exercent une fonction de filtre des réclamations qui leur sont transmises par les victimes ou témoins de manquements à la déontologie. Afin d'instaurer un contrôle plus direct, les modalités de saisine pourraient être élargies aux délégués du Médiateur de la République.

- **Saisir l'opportunité du renforcement du réseau des délégués du Médiateur de la République**¹¹¹. Les nouveaux délégués du Médiateur devraient être affectés en priorité dans les sites de la politique de la ville. Ils devraient bénéficier d'une formation préalable à l'action des services policiers afin de pouvoir remplir efficacement leur rôle.

¹⁰⁹ La police communale de Bruxelles s'est fixée pour objectif d'organiser toutes les six semaines des réunions police / citoyens au niveau de chaque quartier.

¹¹⁰ cf. Annexe n°4

¹¹¹ Conformément aux décisions arrêtées par le CIV du 14 décembre 1999, 300 délégués supplémentaires du Médiateur de la République seront recrutés en trois ans, dont 100 dès 2000.

3.4. Favoriser le développement des partenariats

La dimension partenariale du travail policier doit être développée au delà des acquis actuels, tant pour l'élaboration d'un diagnostic partagé que pour la conduite au quotidien des actions de terrain.

Objectif n°11 : Réunir les conditions d'un diagnostic partagé

L'élaboration d'un véritable diagnostic partagé implique, d'une part une information plus homogène de la part des différents partenaires, d'autre part un accord sur les niveaux territoriaux pertinents pour l'élaboration de ce diagnostic. Initiée à l'échelon national, cette démarche devrait se poursuivre par une concertation locale.

a) Au niveau national, la priorité devrait être donnée à une perception plus homogène de l'insécurité et à une harmonisation des cartes des différents services de l'Etat.

En premier lieu, une perception plus homogène du niveau d'insécurité devrait être recherchée. Pour la police, les tentatives de modernisation de l'état 4001 conduites depuis plusieurs années ont montré leurs limites¹¹². Dès lors, il conviendrait plutôt de conserver cet outil statistique dans sa forme actuelle, tout en le complétant par des indicateurs issus d'autres institutions. Un **observatoire de la sécurité** pourrait être créé au sein de l'INSEE, en partenariat avec l'IHESI. Il associerait des représentants de l'ensemble des ministères impliqués dans la politique de sécurité. Pour réaliser le diagnostic annuel de l'insécurité au plan national, l'observatoire s'appuierait sur les données extraites des différents systèmes statistiques ministériels, ainsi que sur les enquêtes annuelles de victimation produites par l'INSEE. Il interviendrait également comme centre de ressources pour assister les bureaux de statistiques et de la coordination opérationnelle des DDSP dans leur analyse de l'insécurité locale.

En second lieu, il apparaît nécessaire d'**engager une réflexion sur l'harmonisation des cartes d'intervention des différents services de l'Etat**. Deux échelons devraient être privilégiés. D'une part, le département devrait devenir l'échelon d'impulsion des politiques de sécurité : dans cette perspective, il conviendrait de s'engager vers une harmonisation des cartes de la police et de la justice, qui ne pourrait être que progressive compte tenu de la difficulté de la tâche. D'autre part, l'agglomération devrait devenir l'échelon de coordination opérationnel dans le prolongement de la logique de la politique de la ville. De ce point de vue, les CLS intercommunaux devraient être systématiquement préférés aux CLS communaux.

b) Au niveau local, cette dynamique devrait être relayée par la mise en place de systèmes d'information partagés au niveau infra-communal.

La carence la plus sensible en matière de données statistiques se manifeste au niveau des secteurs, qui doivent pourtant devenir l'échelon opérationnel de droit commun de la police de proximité. Outre l'association des partenaires de la police à la définition des secteurs, il paraît donc nécessaire de **mettre en place un outil de connaissance statistique de la réalité infra-communale** comme le préconise le rapport Sueur¹¹³. Ceci favoriserait l'élaboration d'un diagnostic partagé au plus près du terrain sans forcer à une adaptation – irréaliste dans le contexte actuel - des systèmes statistiques propres à chaque institution.

Objectif n°12 : Rationaliser le système actuel de concertation locale

¹¹² Un groupe de travail sur ce sujet réunissant la police, la gendarmerie et la justice avait été créé mais n'est pas parvenu à des propositions opératoires du fait notamment de la grande hétérogénéité des nomenclatures entre police et justice.

¹¹³ Sueur, J.P., *Demain la ville*, Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, La documentation française, 1998

La multiplicité des instances de concertation locale nuit à la lisibilité de la politique partenariale de sécurité et à la qualité du diagnostic élaboré. Afin de simplifier les dispositifs existants, il est proposé de **renforcer la coordination de la politique locale de sécurité et de la politique de la ville, par la création d'instances communes à ces deux démarches**. Cette préconisation s'inscrit pleinement dans le prolongement de la circulaire interministérielle du 7 juin 1999 relative aux CLS, qui prévoit que les CLS doivent constituer le volet prévention et sécurité des contrats de ville ou d'agglomération. C'est d'ailleurs l'échelon de l'agglomération qui semble devoir être préféré, dans le prolongement des orientations actuelles de la politique d'aménagement du territoire¹¹⁴. Dans les départements où l'émergence de l'intercommunalité peine à s'imposer, le niveau communal devrait transitoirement continuer de fournir l'échelon pertinent de concertation.

Cette logique nouvelle emporte des conséquences importantes en termes de rationalisation des structures.

- **Au niveau national, la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS devrait être intégrée à la DIV** pour y jouer un rôle d'animation, de veille, et de diffusion des bonnes pratiques.

- **Au niveau départemental, la pertinence d'un maintien des CDPD ne semble pas avérée**. A l'heure actuelle, ils ne constituent souvent que des instances formelles de concertation. Si le niveau départemental paraît adéquat pour l'élaboration d'une stratégie commune des services de l'Etat en matière de sécurité, la concertation avec les partenaires extérieurs devrait être réservée à l'échelon communal ou intercommunal, voire du quartier.

- **Au niveau de l'agglomération**, ou dans un premier temps de la commune, il conviendrait de mettre en place un **conseil de prévention et de sécurité (CPS)**, instance unique de concertation traitant de la prévention et de la sécurité, et assurant le suivi du CLS. Par rapport au CCPD qui serait supprimé, la composition du CPS devrait être élargie aux représentants du Conseil général, des transporteurs publics, des bailleurs, des organismes consulaires, ainsi qu'à des représentants de la population, selon des modalités à déterminer localement. Le CPS se doterait d'un **comité de pilotage restreint**, comprenant le préfet, le DDSF, le procureur, le maire ou le président de l'EPCI d'agglomération, qui se réunirait tous les deux mois. Le secrétariat pourrait être assuré par la mission prévention et sécurité (cf. objectif n°14).

A terme, le rapprochement entre politique de la ville et politique de sécurité pourrait conduire à faire du **sous-préfet chargé de la politique de la ville** l'interface de la stratégie locale de l'Etat en matière de sécurité, sous la responsabilité du préfet.

- **Au niveau des quartiers, les CPS devraient s'appuyer sur les conseils de quartier** dont la création était prévue par le rapport Sueur. Composés des représentants de l'ensemble des acteurs de la sécurité au niveau d'un quartier, ceux-ci seraient systématisés sur le ressort territorial des sites de police de proximité. Leur fonction serait double : d'une part, ils constitueraient le lieu pertinent pour cerner les attentes de la population au plus près du terrain ; d'autre part, ils permettraient d'alimenter les CPS pour l'établissement des partenariats opérationnels.

Objectif n°13 : Systématiser les partenariats opérationnels

La concertation élaborée au plan de l'agglomération, ou dans un premier temps de la commune, devrait systématiquement être déclinée en partenariats opérationnels.

¹¹⁴ La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale attribue pour compétence obligatoire aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération les dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

- Dans le prolongement des recommandations de la mission d'évaluation des CLS, les diagnostics locaux de sécurité devraient être systématiquement assortis de **plans d'actions opérationnels** et de **calendriers de mise en œuvre**. Une évaluation périodique de la réalisation des objectifs devrait être menée au sein du comité de pilotage des CPS.

- Ces plans d'actions seraient en outre **relayés auprès des agents de terrain** afin de ne pas demeurer de simples documents d'état-major. Le succès de leur mise en œuvre supposerait de communiquer régulièrement à chaque agent les objectifs arrêtés de concert concernant son secteur, et d'accroître l'effort de formation des agents au travail partenarial. Dans cette perspective, un accroissement important des formations croisées entre la police et ses partenaires pourrait être mis en œuvre.

Objectif n°14 : Adapter les structures de l'Etat à la logique partenariale

La logique partenariale implique que l'Etat se dote au niveau départemental des moyens de définir une stratégie en matière de sécurité et de piloter les partenariats opérationnels. Cette ambition suppose une double démarche.

- Il conviendrait en premier lieu de créer, en priorité dans les départements sensibles, une **mission prévention et sécurité** (MPS) placée auprès du préfet et animée par un membre du corps préfectoral. Sa fonction consisterait à définir les grands axes d'une stratégie locale de sécurité pour l'Etat que le préfet ou son représentant s'emploierait ensuite à relayer au sein des instances de concertation. Elle s'appuierait tout d'abord sur les cellules-villes des préfectures lorsqu'elles existent. Ces dernières devraient se voir attribuer des moyens humains supplémentaires. En outre, elle bénéficierait du soutien d'un réseau de correspondants « prévention et sécurité » désignés au sein des différentes directions départementales des services de l'Etat et du parquet. Dans le cadre de la mise en place des systèmes d'information territoriaux, une rubrique spécifique devrait en outre être consacrée à la sécurité afin de permettre une activation rapide du réseau des correspondants.

- L'investissement dans les partenariats suppose par ailleurs une adaptation de la structure des DDSP. Une **cellule « partenariats et communication »** devrait être instituée dans chacune d'entre elles et se substituer aux bureaux de documentation, d'études et de communication (BDEC) existants. Cette transformation devrait être l'occasion d'un renforcement des moyens et d'une professionnalisation de la communication des directions départementales. Elle s'inscrirait dans un cadre favorable dans la mesure où le schéma directeur de la DFPN prévoit la création de formations spécifiques pour les chargés de communication des DDSP. Cette cellule serait en outre chargée d'un bilan et d'un suivi de l'action partenariale menée au sein des différents secteurs.

3.5. Conduire le changement en intensifiant la pédagogie de la réforme

Objectif n°15 : Moduler la mise en place de la réforme dans le temps et dans l'espace

La mise en œuvre de la police de proximité a été conçue comme une réforme volontariste dont l'achèvement devrait intervenir au cours du premier semestre 2002. Le calendrier de la généralisation paraît cependant manquer de réalisme compte tenu de l'ampleur des changements à opérer et de la révolution des mentalités qu'ils impliquent. Aussi convient-il d'assouplir l'application de la réforme en prévoyant sa modulation dans le temps et dans l'espace.

a) Transformer la date de 2002 en date limite pour le lancement de la réforme dans toutes les CSP

La date couperet de 2002 arrêtée par le conseil des ministres du 19 mai 1999 doit être abandonnée. Cette date pourrait désormais correspondre à la limite fixée à toutes les CSP

pour engager la réflexion sur les implications de la réforme et lancer un projet local de mise en œuvre. Dès lors, **un premier bilan d'étape pourrait intervenir en 2002 pour les circonscriptions les plus avancées**. Pour celles ayant amorcé le changement le plus tardivement, ce bilan d'étape serait organisé en 2004. Les retours d'expérience de la première vague de CSP devraient être systématiquement diffusés par la DCSP pour orienter la mise en place de la réforme dans les circonscriptions les moins avancées.

b) Différencier dans l'espace la mise en œuvre de la police de proximité

Pour choisir les circonscriptions concernées par l'expérimentation, le gouvernement a souhaité donner la priorité aux 26 départements classés "sensibles". Cette orientation devrait être maintenue compte tenu de l'ampleur des moyens requis par la généralisation. D'autres critères pourraient néanmoins être introduits pour **sélectionner les sites prioritaires** : premièrement, viser les circonscriptions couvrant les villes et les agglomérations les plus importantes ; deuxièmement, privilégier les territoires où se développent des partenariats dynamiques grâce aux contrats locaux de sécurité ; troisièmement, étendre la police de proximité dans les circonscriptions ayant choisi de limiter l'expérimentation à un ou plusieurs quartiers. Par ailleurs, l'élaboration de projets locaux de police de proximité, telle que préconisée par le ministère, assurera l'adaptation de la réforme au contexte local.

Objectif n°16 : Donner à la DCSP les moyens d'un pilotage efficace de la réforme

Si la DCSP joue d'ores et déjà un rôle déterminant dans la mise en place de la police de proximité, elle manque encore d'instruments modernes de pilotage lui permettant de soutenir les CSP dans leur démarche et d'assurer un suivi actif des efforts engagés. Dans ces conditions, plusieurs pistes d'amélioration peuvent être proposées.

a) Renforcer les moyens d'accompagnement de la réforme

Le bureau des chargés de mission, qui relève actuellement de la sous-direction des liaisons extérieures et des méthodes, se verrait doté de moyens humains accrus. **L'équipe des chargés de mission devrait être renforcée et leurs méthodes professionnalisées**. Actuellement au nombre de 12, le nombre de chargés de mission pourrait être porté à environ 25 personnes. L'affectation de personnes formées aux méthodes modernes de gestion et de management devrait être privilégiée afin de garantir le professionnalisme de la pédagogie mise en œuvre. Il pourrait être envisagé de renforcer ce bureau par la mise à disposition de la DCSP d'agents d'autres ministères afin de renforcer la dimension partenariale de la réforme.

Au sein de ce bureau serait en outre instaurée **une cellule spécifique chargée de centraliser les résultats des expériences menées et de diffuser les pratiques particulièrement innovantes**. Une petite équipe de policiers originaires des trois corps actifs y seraient affectés en qualité de *personnes-ressources*. Les compte rendus des chargés de mission fourniraient la principale source d'information de la cellule, et la diffusion des bonnes pratiques dans les CSP serait concrètement assurée par les chargés de mission dépêchés sur le terrain.

b) Créer et exploiter des indicateurs de suivi de la réforme

Pour la DCSP, la définition d'indicateurs spécifiques de suivi de la réforme paraît indispensable à l'exercice de ses missions. Deux catégories d'indicateurs pourraient être créées : premièrement, des indicateurs généraux concentrant des données sur les populations concernées, le nombre d'îlots et de circonscriptions, etc ; deuxièmement, des indicateurs de moyens d'action relatifs aux implantations immobilières, aux moyens humains et matériels ou aux efforts de concertation avec le personnel et de communication externe. Ces indicateurs permettraient de mesurer l'adéquation entre les territoires et les moyens affectés, et de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la police de proximité. Leur périodicité serait trimestrielle. L'évaluation porterait prioritairement sur le niveau du secteur et de la circonscription, et ferait l'objet de récapitulatifs départementales et nationale régulières.

c) Doter la DCSP de moyens légers d'audit

Au delà du lancement de la réforme, les moyens dont dispose la DCSP pour en suivre la mise en œuvre demeurent à l'heure actuelle peu développés. La sous-direction des liaisons extérieures et des méthodes devrait par conséquent être dotée de moyens d'audit légers, qui éviteraient d'avoir pour seul instrument de contrôle les enquêtes lourdes menées par l'IGPN.

Objectif n°17 : Impliquer la hiérarchie dans la conduite de la réforme

La conduite du changement met en jeu la responsabilité des différents niveaux hiérarchiques. Ceux-ci doivent être particulièrement sensibilisés aux exigences de la communication interne.

a) Inciter les préfets à traduire la priorité donnée à la police de proximité dans l'élaboration et la communication de l'action de l'Etat.

La préoccupation des préfets pour les contraintes du maintien de l'ordre risque de minorer leur engagement en faveur de la mise en place de la police de proximité. Pour s'assurer de leur responsabilisation sur cet objectif, plusieurs moyens peuvent être envisagés :

- Consacrer un volet du plan départemental de sécurité aux orientations, à l'activité et aux moyens de la police de proximité dans le département ;
- Inscrire dans les projets territoriaux, présentés par les préfets à leur arrivée en poste, un plan d'action en matière de sécurité de proximité ;
- Retracer les efforts de mise en place d'une police de proximité dans le rapport d'activité des services de l'Etat remis chaque année par le préfet de département au conseil général.

b) Responsabiliser les DDSP sur les objectifs et les moyens de la police de proximité

De même que les préfets devraient s'efforcer de traduire dans leurs instruments de communication la priorité donnée à la sécurité de proximité, les DDSP pourraient être davantage responsabilisés sur l'action qu'ils mettent en œuvre sur le territoire départemental. Sur le modèle pratiqué par le ministère de l'économie et des finances pour les directeurs départementaux des services fiscaux, la démarche suivante pourrait être appliquée aux DDSP :

- A compter de leur nomination, les DDSP auraient 6 mois pour effectuer le diagnostic de la situation de leur département et élaborer un plan d'action assorti des moyens humains et matériels adaptés ;
- Ce plan d'action ferait l'objet d'une présentation au DCSP par le DDSP, accompagné de ses principaux collaborateurs, en vue d'une approbation ;
- A l'issue d'une période de trois ans, un bilan des résultats obtenus serait effectué au regard des objectifs du plan d'action. Cette évaluation de l'action du DDSP devrait être prise en compte dans la notation et la gestion de carrière de ce dernier.

Objectif n°18 : Associer les syndicats à la généralisation de la réforme

Au niveau central, l'élaboration de la réforme a d'ores et déjà fait l'objet d'une concertation étroite avec les différentes organisations syndicales. Sur le principe, la police de proximité ne semble pas se heurter à de véritables résistances¹¹⁵. Néanmoins, de par les mutations du travail policier qu'elle impose, la démarche de réforme devra se poursuivre par une concertation régulière à toutes les étapes du processus de généralisation. Impulsée au niveau national, elle devrait être relayée à l'identique aux niveaux départemental et local, en particulier à l'occasion de l'élaboration des projets locaux de police de proximité.

¹¹⁵ cf. Annexe n°8.

CONCLUSION

S'appuyer sur la demande sociale pour en faire un levier de changement constitue un point commun des réformes policières entreprises en France comme à l'étranger. Les policiers sont aujourd'hui invités à faire de la satisfaction des besoins de sécurité au quotidien des Français la finalité première de leur action. C'est bien en cela que consiste la « révolution culturelle » que doit accomplir l'institution.

Le contexte actuel apparaît certes favorable à une telle mutation, tant de nombreux policiers reconnaissent eux-mêmes la nécessité du changement.

Perçu comme une menace pour la pérennité de la police nationale, le développement d'une offre de sécurité diversifiée et l'inquiétude qu'il peut susciter auprès des policiers ne peuvent toutefois être la justification dominante de la réforme. L'adhésion des policiers naîtra davantage des perspectives de valorisation du métier de policier qu'offre la police de proximité.

Le principal danger qui menace aujourd'hui le succès de la police de proximité est cependant celui d'une mise en œuvre inachevée, qui laisserait l'essentiel inchangé. L'éventualité d'une territorialisation sans contenu ne reposant pas sur des modes d'intervention renouvelés ne peut être écartée à ce stade. De même, une réforme qui éluderait la question de la déconcentration de la gestion des ressources humaines, corollaire obligé d'une proximité renforcée, demeurerait largement incomplète.

Les policiers ont prouvé leur capacité à s'approprier les ambitions réformatrices des gouvernements, tout en s'efforçant de préserver des principes internes d'organisation et de fonctionnement, conçus comme autant de garanties fondamentales patiemment conquises. Parallèlement, l'examen des politiques menées en matière de police montre que le souci de préserver la loyauté de l'institution policière l'a souvent emporté sur la nécessité d'adapter aux attentes des citoyens le service public qu'est la police nationale. Alors que la généralisation de la police de proximité est d'ores et déjà annoncée, la permanence de l'impulsion politique sera déterminante.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1	Tableau récapitulatif des propositions
Annexe 2	Eléments statistiques
Annexe 3	Une évolution culturelle : l'émergence du concept de police de proximité en France
Annexe 4	Approche comparée de la mise en œuvre de la police de proximité
Annexe 5	Cinq expériences de police de proximité en France
Annexe 6	Adapter la formation aux exigences de la police de proximité
Annexe 7	Tableau récapitulatif des partenariats développés dans le cadre de la police de proximité
Annexe 8	Les syndicats policiers et la police de proximité

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1. MINISTERE DE L'INTERIEUR

Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN)

M. Jean-Marc BERLIOZ	Chef de l'IGPN
M. Eric YVART	Commandant de police, bureau analyses et méthodes

Inspection Générale de l'Administration (IGA)

M. Gilles SANSON	Préfet hors cadre, Inspecteur général de l'administration, ancien DCSP
M. Jean-Claude KARSENTY	Inspecteur général de l'administration, mission interministérielle d'évaluation des CLS

Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)

Mme Martine AYME	Administrateur civil, responsable de la mission emplois-jeunes
------------------	--

Direction de l'Administration de la Police Nationale (DAPN)

Mme Anne LE MOAL	Chef du bureau des rémunérations et des régimes indemnitaires
M. Bertrand de SAINT-GERMAIN	Chef du bureau des gradés et gardiens de la paix
M. Philippe RIFFAUT	Chargé de mission auprès du DAPN
M. Antoine GUILMOTO	Chef de mission au Service de modernisation et de programmation de la DAPN

Direction de la Formation de la Police Nationale (DFPN)

M. Pierre ANTONMATTEI	Directeur de la formation de la police nationale
-----------------------	--

Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP)

M. Michel BART	Préfet, Directeur Central de la Sécurité Publique
M. François-Yves BOSCHER	Sous-directeur à la sous-direction des missions
M. Hervé NIEL	Commissaire divisionnaire, chargé de mission à la sous-direction des missions
Mme Françoise LARROQUE	Commissaire principale, chef du bureau de l'action préventive et de la politique de la ville à la sous-direction des missions
M. Thierry COUTURE	Commissaire divisionnaire, chargé de mission en charge des questions syndicales
M. Guy DESPRATS	Commissaire divisionnaire, chargé de mission

Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ)

M. Jean-Marie DELARUE	Conseiller d'Etat, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
-----------------------	--

Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG)

Mme Lucienne BUI TRONG	Commissaire principale, responsable de la section Villes et banlieues
------------------------	---

Centre d'Etudes et de Prévention

M. Patrick GLORIEUX	Commissaire, chargé de mission
M. Alain REGNIER	Sous-préfet, chargé de mission

Ecole Nationale de la Sécurité Publique (ENSP)

M. Didier PERROUDON	Commissaire divisionnaire, directeur adjoint des études, Ecole Nationale Supérieure de Police de St-Cyr-au-Mont-d'Or
---------------------	--

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

M. Eric CHALUMEAU	Commissaire divisionnaire
M. Jérôme FERRET	Chercheur
M. Nicolas GLEIZAL	Responsable de la communication et des publications à l'IHESI
Mme Carole MARIAGE-CORNALI	Capitaine de police
M. Jean-Philippe PLUQUET	Chargé d'études - Cellule études et stratégie

Préfecture de police de Paris

M. Philippe MASSONI	Préfet de Police de Paris
M. Eric LE DOUARON	Directeur de la Police Urbaine de Proximité
M. Bertrand MICHELIN	Commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur des Ressources Humaines
M. Alain QUEANT	Commissaire divisionnaire, sous-directeur de la Police Territoriale
M. Jean-Claude ROUSSELLE	Contrôleur général, Chef d'Etat Major, Sous-directeur de la Police Urbaine de Proximité
M. Jean-Marc NOVARO	Commissaire, Adjoint au chargé d'Etat Major, Direction de la Police Urbaine de Proximité
M. Frédéric DUPUCH	Commissaire Principal, Chef du Service de Prévention, d'Etudes et d'Orientation Anti-Délinquance
M. Pierre-Laurent DURAND	Commissaire, adjoint au Chef du Service de Prévention, d'Etudes et d'Orientation Anti-Délinquance
M. Jean-Claude MENAUT	Commissaire divisionnaire, chef du premier secteur de police de proximité, Direction de la Police Urbaine de Proximité
M. Jean-Claude MENAULT	Commissaire divisionnaire, Direction de la Police Urbaine de Proximité, chef du premier secteur
M. Alain GIBELIN	Commissaire central du 8 ^{ème} arrondissement

2. MINISTERE DE LA JUSTICE

Direction des Affaires Criminelles et des Grâces:

M. Didier PEYRAT	Magistrat, Secrétaire Général chargé de la coordination de la politique de la ville
M. Dominique LUCIANI	Magistrat, chef du bureau des études

Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

M. Denis COLLINET	Directeur départemental, bureau des méthodes de l'action éducative à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, responsable des CLS
M. Maxime ZENNOU	Directeur départemental, bureau des méthodes de l'action éducative à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse,

responsable de la police de proximité

Direction des Services Judiciaires

M. Philippe LEMAIRE

Directeur adjoint des Services Judiciaires

Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement

Mme Marie-Line ASTE

Bureau des études et de la diffusion à la Sous-Direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation

Juridictions

M. Jean-Pierre DINTILHAC

Procureur de la République, Paris

Mme Marie-Annick DARMAILLAC

Premier Substitut, Chargée de mission auprès du Procureur de la République, Paris

Madame Valérie DERVIEUX,

Substitut du Procureur de la République, Paris

M. François LEPLAT

Substitut du Procureur de la République, Paris

M. François MUGUET

Procureur de la République, TGI de Dunkerque

M. Jean BERKANI

Procureur de la République, Evreux

3. MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

M. André HUSSENET

Inspecteur Général de l'Éducation Nationale, responsable de la mission de lutte contre la violence scolaire

M. Jean-Paul DELAHAYE

Inspecteur d'Académie du département de la Seine Saint- Denis

4. MINISTERE DE LA DEFENSE

Lieutenant-Colonel Dominique LAPRAND

Commandant du Groupement de Gendarmerie de l'Eure

Capitaine Pierre-Etienne CHAPOTARD

Commandant de la Compagnie de Gendarmerie départementale de Tours

Colonel Claude DESCHAMPS

Chargé de mission auprès du chef des services des opérations et de l'emploi

5. SITES DE POLICE DE PROXIMITE

Amiens

M. Daniel RICQUART	Adjoint au Maire, chargé de la sécurité
M. Jean-Jacques MONIEZ	DDSP de la Somme
M. Henri DUMINY	Commissaire, Chargé du service de police de proximité à Amiens
M. Bernard DELATTRE	Chef de la Police Municipale d'Amiens

Bordeaux

M. Georges PEYRONNE	Préfet de la région Aquitaine
M. Jacques GERAULT	Préfet délégué pour la sécurité et la défense
M. Jacques SANS	Secrétaire général de la préfecture de la Gironde
Mme Geneviève LE BIGOT	Directeur de cabinet du Préfet de la région Aquitaine, sous-préfet à l'emploi et à la politique de la ville
M. Jean CHAPUS	Contrôleur général, DDSP de la Gironde
M. Jean-Claude TRUGLIO	Commissaire de police, chef de l'état-major des services de police de proximité de Bordeaux
Mme Véronique FAYET	Adjoint au Maire de Bordeaux, chargée de l'action sociale et de la prévention de la délinquance
M. Marc ROBERT	Avocat général près la Cour d'Appel de Bordeaux, animateur du groupe politique judiciaire de la ville
Mme Maud VIGNAU	Procureur de la République adjoint du TGI de Bordeaux
Mme Isabelle REYNAUD	Secrétaire général du TGI de Bordeaux
M. Pierre VIGNAU	Educateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Maison de la Justice et du Droit de Bordeaux Nord
M. Michel HOSTEINS	Chef du service de la surveillance urbaine de la ville de Bordeaux
M. James THEVENIN	Chef de service de la police municipale de la

ville de Bordeaux

M. Jean BAC

Directeur de l'agence Domofrance de Bordeaux

Dijon

Mme Nathalie MOREL

Commissaire de police, chef du service de police de proximité, DDSP de la Côte d'Or

Garges les Gonesse

Mme Nelly OLIN

Sénateur-Maire de Garges les Gonesse

M. Daniel BELLET

DDSP du Val d'Oise

M. Gérard DUBOIS

Commissaire Principal, Chef de service, commissariat de Garges les Gonesse

M. René DELPLANQUE

Directeur de la Société Immobilière 3F, Eaubonne

M. Patrick PETRA

Responsable d'unité de gestion LOGIREP 95 (parc social) - Garges et Sarcelles

M. Carlos SAHUN

Gestionnaire du parc de l'Immobilière 3F sur Garges les Gonesse

M. Farouk ISSANY

Pharmacien à la Cité des Doucettes, Garges les Gonesse

M. Thierry STOCKMAN

Adjoint au Responsable Départemental du Syndicat National de la Police en Tenue, Responsable syndical du SNPT au Commissariat de Garges les Gonesse

Givors-Grigny

M. René BALME

Maire de Grigny

Mme Maria Julia ARANDA

Commissaire principal de Givors-Grigny

M. Daniel THIN

Commissaire principal

Nîmes

M. Michel GAUDIN

Préfet du Gard

M. Dominique VINCIGUERRA

Directeur de Cabinet du Préfet du Gard

M. Denis BELOT

DDSP du Gard

M. Denis ROBERT

Commissaire Divisionnaire, Commissaire Central de Nîmes

M. Bernard VALENTIN	Commissaire responsable du service de police de proximité
M. Nicolas CHAZOT	Attaché de police, chef du service de gestion opérationnelle, commissariat central de Nîmes
M. Roger NANNINI	Commandant de police, chef du secteur de Nîmes-centre
Mme Josiane BASTELICA	Capitaine, chef du secteur de Mas de Mingue
M. Maurice MARTIN	Capitaine, chef du secteur de Pissevin
M. Laurent PAILHORIES	Lieutenant, chef du secteur de Valdegour

Grenoble

Mme Madeleine BERNARD	Commandant, St Martin d'Hères
M. Jean-Jacques LECOURT	Brigadier-chef, bureau de police de Grenoble - Jean Bart
M. André MILLOT	Commandant, bureau de police de Grenoble – Jean Bart
M. François BONHOMME	Principal, collège Fernand-Léger, St Martin d'Hères
M. Bernard VERNEYRE	Proviseur au lycée polyvalent Pablo-Neruda, St Martin d'Hères
M. Jean-Louis MILLET	Secrétaire général adjoint de la ville de St Martin d'Hères

6. ORGANISATIONS SYNDICALES DE LA POLICE

M. André-Michel VENTRE	Secrétaire général, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale
M. Rémy FLAYEL	Secrétaire général adjoint, Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale
M. Gérard BOYER	Secrétaire Général, Syndicat Alliance
Mme Catherine MACAINE	Syndicat Général de la Police / Force Ouvrière
M. Gérard NOULE	Secrétaire Général du Syndicat National de la Police en Tenue
M. Marc ASSET	Conseiller technique du Secrétaire Général du Syndicat National de la Police en Tenue
M. Charles MANDES	Conseiller technique du Secrétaire Général du

7. AUTRES ELUS ET ADMINISTRATIONS TERRITORIALES

M. Jacques BRUNHES	Député maire de Gennevilliers
M. Jean François COPE	Maire de Meaux
M. Bruno LE ROUX	Député maire d'Épinay sur Seine
M. Paul LORIDANT	Maire des Ulis
M. Jean-Pierre SUEUR	Maire d'Orléans
M. Gérard MASSON	Directeur adjoint de l'Association des maires de France, membre du groupe de travail relatif à la montée de la délinquance
M. Claude MILLIOT	Association des maires des grandes villes de France
M. Frédéric ATTAL	Responsable du service prévention et sécurité de la municipalité de la Courneuve

8. CHERCHEURS

M. Jean-Paul BRODEUR	Professeur à l'École de Criminologie à l'Université de Montréal
M. François DIEU	Sociologue, IEP Toulouse
M. Jean-Jacques GLEIZAL	Professeur, Université Pierre Mendès-France GRENOBLE II
Mme Nicole LE GUENNEC	Professeur de sociologie, Université de Paris XIII
M. Hugues LAGRANGE	Chercheur au CNRS
M. Dominique MONJARDET	Sociologue à l'Université de Paris-Dauphine
M. Christian MOUHANNA	Sociologue au Centre de Sociologie des Organisations
M. Frédéric OCQUETEAU,	CNRS, Directeur de recherche à l'IHESI
M. Philippe ROBERT	Directeur de recherche au CNRS
M. Sébastien ROCHE	CNRS, enseignant à l'IEP de Grenoble
Mme Marie VOGEL	Sociologue, auteur d'une thèse sur les polices municipales sous la III ^{ème} République
Mme Sophie BODY-GENDROT	Professeur à l'Université de la Sorbonne et à l'IEP

9. DIVERS

M. Alain BAUER	PDG d'AB-Associates, groupe de conseil en sûreté urbaine
M. Richard BOUSQUET	Commissaire divisionnaire de la Police nationale, Conseiller Technique auprès du délégué général de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM
M. Daniel BEHAR	Consultant, ACADIE
M. Georges CAVALLIER	Ingénieur général des ponts et chaussées
M. Pascal CEAUX	Journaliste, Le Monde
M. Hervé LESERVOISIER	Chef de projet, direction des ressources humaines, de l'organisation et de la communication, Logement français
M. Michel MARCUS	Délégué général, Forum européen pour la sécurité urbaine
M. Thierry SOUPAULT	Délégué général, Union des transports publics

10. POLICES ETRANGERES

Belgique

Mme Ilse GEUENS	Fonctionnaire de prévention, coordinatrice générale du contrat de sécurité pour la ville de Bruxelles
Mme Muriel GOUESSENS	Coordinatrice du centre TRANSIT d'accueil des toxicomanes de Bruxelles
M. Gerald NOON	Commissaire de Police, Directeur général fonctionnel de la police communale de Bruxelles
Mme Myriam SAMYN	Assistante de police, Antenne de Justice, Police communale de Bruxelles
M. VANREUSEL	Commissaire de police en Chef de la police communale de Bruxelles
M. Lucien VERNEIR	Commissaire de Police, Direction générale opérationnelle de la police communale de Bruxelles
M. Thomas ZOLLER	Commissaire de Police, Chef du 1 ^{er} district de la police communale de Bruxelles

Japon

M. Yasuo NIIMI

Premier Secrétaire auprès de l'Ambassade du Japon en France, détaché du Ministère de l'Intérieur (Agence Nationale de Police)

Pays-Bas

M. Maris DEN ENGELSMAN

Chef du service des relations internationales à la Direction générale de la police, Ministère de l'Intérieur

M. Stephan PATIJN

Adjoint au chef du corps de la police d'Amsterdam-Amstelland

M. Eric STEMMELEN

Attaché de police à l'Ambassade de France aux Pays-Bas

M. Derk VAN OOSTERSEE,

Conseiller Technique à la Direction générale de la police, Ministère de l'Intérieur

M. Jan VRAKKING,

Procureur de la région de police d'Amsterdam-Amstelland

M. Claes WILTINJ

Directeur des relations extérieures de la police d'Amsterdam-Amstelland

Royaume-Uni

M. David CLARKE

Sergeant, Partnerships Team, City of London Police Force, Londres

M. Mark DILLIWAY

Police Constable, Permanent Beat Officer, City of London Police Force, Londres

M. Robin FLETCHER

Detective Superintendent, Community Safety and Partnership Policy Unit, Metropolitan Police Service, Londres

Mme Samantha FAUX

Police Constable, Community Support Team, City of London Police Force, Londres

M. Len JENKINS

Estates manager, Broadgate Estates, Londres

M. Norman RUSSELL

Chief Inspector, Force Community Safety Officer, City of London Police Force, Londres

LISTE DES SIGLES UTILISES

ADS	adjoint de sécurité
ALMS	agent local de médiation sociale
BAC	brigade anti-criminalité
BDEC	bureau de la documentation, des études et de la communication
BSCO	bureau des statistiques et de la coordination opérationnelle
CCE	corps de commandement et d'encadrement
CCD	corps de conception et de direction
CCPD	conseil communal de prévention de la délinquance
CDI	compagnie départementale d'intervention
CDPD	conseil départemental de prévention de la délinquance
CI	compagnie d'intervention
CLS	contrat local de sécurité
CMA	corps de maîtrise et d'application
CNEF	centre national d'études et de formation
CNIL	commission nationale informatique et libertés
CNPD	conseil national de prévention de la délinquance
CREDOC	centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRS	compagnie républicaine de sécurité
CSI	conseil de sécurité intérieure
CSP	circonscription de sécurité publique
DAPN	directeur (direction) de l'administration de la police nationale
DCPJ	directeur (direction) central(e) de la police judiciaire
DCRG	directeur (direction) central(e) des renseignements généraux
DCSP	directeur (direction) central(e) de la sécurité publique
DFPN	directeur (direction) de la formation de la police nationale
DIV	délégation interministérielle à la ville
DRRF	délégation régionale au recrutement et à la formation
DST	direction de la sûreté du territoire
FASP	fédération autonome des syndicats de police
GLTD	groupement local de traitement de la délinquance
HLM	habitation à loyer modéré
IGA	inspection générale de l'administration
IGPN	inspection générale de la police nationale
IHESI	institut des hautes études de la sécurité intérieure
LOPS	loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité
MEC	mission d'évaluation et de contrôle
MJD	maison de la justice et du droit
NATAFF	table des natures d'affaire
OIP	observatoire international des prisons
OPJ	officier de police judiciaire
PAF	police aux frontières
PJJ	protection judiciaire de la jeunesse
RG	renseignements généraux
SGAP	secrétariat général d'administration de la police
SIR	service d'investigation et de recherche
SIRP	service d'information et de relations publiques

BIBLIOGRAPHIE

1. TEXTES JURIDIQUES

La police nationale

Loi n°1809 du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France

Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant étatisation des personnels de la préfecture de police

Loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale

Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS)

Loi n°98-1035 du 18 novembre 1998 portant extension de la qualification d'officier de police judiciaire au corps de maîtrise et d'application de la police nationale

Décret n°71-572 du 1er juillet 1971 secrétariats généraux pour l'administration de la police: compétence et organisation

Décret n°95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordé à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles

Décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale

Décret n°95-655 du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale

Décret n°95-656 du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de commandement et d'encadrement

Décret n°95-657 du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de maîtrise et d'application de la police nationale

Décret n°95-1197 du 6 novembre 1995 portant déconcentration en matière de gestion des personnels de la police nationale

Décret n°96-828 du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale

Arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement d'emploi de la police nationale

Arrêté du 9 février 1999 portant déconcentration de concours pour le recrutement de gardiens de la paix de la police nationale

Circulaire du 28 octobre 1992 relative aux réponses à la délinquance urbaine

Circulaire du 28 octobre 1994 relative aux modalités d'emploi des compagnies républicaines de sécurité dans le cadre de la lutte contre la délinquance et les violences urbaines

Circulaire du 31 octobre 1995 relative au renforcement de l'action de la police nationale dans la lutte contre les violences urbaines

Circulaire du 11 mars 1998 relative à la lutte contre les violences urbaines

Circulaire du 6 novembre 1998 relative à la délinquance des mineurs : mise en oeuvre des décisions adoptées par le Conseil de sécurité intérieure

Circulaire du 3 juin 1999 relative à la maintenance des véhicules

Politique de la ville

Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991

Décret n°83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance

Circulaire du 20 octobre 1986 relative aux contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville

Circulaire du 19 mars 1996 relative à la politique judiciaire de la ville

Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

Les contrats locaux de sécurité

Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité

Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité

Les adjoints de sécurité

Loi n°97-940 (qui modifie la loi n°95-73) du 16 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes, et notamment son article 10

Décret n° 97-1007 du 30 octobre 1997 relatif aux adjoints de sécurité recrutés en application de l'article 36 de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité modifiée

Arrêté du 30 octobre 1997 fixant les modalités de recrutement et de formation des adjoints de sécurité recrutés au titre du développement d'activités pour l'emploi des jeunes

Arrêté du 30 octobre 1997 fixant les droits et obligations des adjoints de sécurité recrutés au titre du développement d'activités pour l'emploi des jeunes

Circulaire du 24 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes

Note n°3459 du 6 novembre 1997: instruction relative à la formation complémentaire des adjoints de sécurité dans les services d'affectation

Les polices municipales

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

Circulaire du 16 avril 1999 relative à l'application de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales

Les agents locaux de médiation sociale

Circulaire du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense du 15 décembre 1997 sur les agents locaux de médiation sociale

La coopération intercommunale

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

L'Education nationale et la sécurité

Circulaire du 14 mai 1996 relative à la coopération entre le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur pour la prévention de la violence en milieu scolaire

Circulaire du 19 septembre 1996 relative à la lutte contre les violences scolaires

Circulaire du 2 octobre 1998 relative à la lutte contre la violence en milieu scolaire et au renforcement des partenariats

Circulaire du 6 novembre 1998 relative à la délinquance des mineurs: mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil de Sécurité Intérieure

La Justice

Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante modifiée par la loi n°96-585 du 1er juillet 1996

Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale

Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits

Circulaire du 28 octobre 1992 relative aux réponses à la délinquance urbaine

Circulaire du 19 mars 1996 sur les maisons de justice et du droit

Circulaire du 30 septembre 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales

Circulaire du 24 février 1999 relative à la protection judiciaire de la jeunesse

Le service public

Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public

La sécurité privée

Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds

2. PUBLICATIONS FRANCAISES

Organisation de la police

Assemblée Nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Rapport d'information n°1781 déposé le 7 juillet 1999. Annexe n°2 : la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale

Belorgey J.M., La police au rapport – Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1991

Bonnemaison G., Rapport au Premier ministre – Paris, La documentation française, 1983

Burg M. et C., Règlement général d'emploi et architecture statutaire de la police nationale - Fonctions publiques, L'actualité juridique, mars-avril 1997, n°2, p. 13-18

Caresche C., Rapport de la commission des lois relatif à l'extension de la qualification d'OPI – Assemblée Nationale, 1998

Cour des Comptes, La préfecture de police de Paris, 1998

Cour des Comptes, La fonction publique d'Etat, 2000

Direction générale de la police nationale. Règlement général d'emploi de la police nationale

Felkay M., Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines - L'Harmattan, 1999

IGA/IGPN, Rapport d'étape, Le programme de recrutement et d'emploi des ADS, juin 1998

Hyst, Carraz, Rapport au Premier Ministre sur une meilleure répartition des effectifs entre la police et la gendarmerie, avril 1998

Leroux B., Pour une police de sécurité plus proche des citoyens, Paris, 1997

Les corps et carrières de la police nationale - Les cahiers de la fonction publique, mars 1998

Maguer A., Les agents des services publics dans les quartiers difficiles: entre l'espace public et l'espace privé - La revue administrative, n° 295, janv.-fév 1997, p. 63-70e

Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale – Paris, 1999

Monjardet D., Ce que fait la police. Sociologie de la force publique-Paris, La Découverte, 1996, p.259-270

Renaudie, O., Police nationale, syndicalisme et alternances politiques - Les cahiers de la Sécurité Intérieure, n°37, 1999, p.183-214

Roché J., Rapport de la Mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques – Paris, 1999

Simula P., Offre de sécurité et forces publiques régaliennes - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°37, 1999, p.135-160

Dreyfus T., Rapports budgétaires sur la police

International association of chiefs of police, Policing the future - Actes de la 13e "IACP Conference", Kluwer Law International, Rotterdam, 1996

Monjardet D., Professionnalisme et médiation de l'action policière - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°33, 1998, p. 21-49

Ocqueteau F., Mutations dans le paysage français de la sécurité publique - Annales de la recherche urbaine, 1999, n°83-84, p.7-13

La Justice

Bordet J., Mission d'assistance à la formation des relais de communication entre la justice et les acteurs de la politique de la ville : rapport final - Paris : CSTB, 1996

Cadiet L. et Guinchard S., Justice et ville - Paris : Dalloz, 1995

Dourlens C., Vidal-Naquet P. A., L'Autorité comme prestation : la justice et la police dans la politique de la ville, Commissariat général au plan, Délégation interministérielle à la ville, Comité évaluation politique de la ville, IHESI - Paris : CERPE, 1993

Guide pratique de la politique de la ville et du partenariat - Paris : Ministère de la justice, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, 1997

La politique judiciaire de la ville : dossier d'information - Paris : Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, 1998

L'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité : les premières expériences - Paris : Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, 1999

Donzelot J., Wyvekens A., La politique judiciaire de la ville : de la prévention au traitement, les groupes locaux de traitement de la délinquance, Mission de recherche droit et justice, IHESI/DIV, Centre d'étude des politiques sociales, 1998

La conduite de politiques publiques par l'institution judiciaire - Paris, Ecole nationale d'administration, promotion Marc Bloch, groupe animé par Philippe Ingall-Montagnier, 1996

Haenel H., Rapport d'information du Sénat sur les infractions sans suite, 1998

Justice : quelle organisation pour quelles missions ? - Les cahiers de la fonction publique n°169, juin 1998, p. 2-14

Lienemann M. N., Rapport au Premier Ministre pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes - Paris: mars 1999

Vignoble G., Les maisons de justice et du droit : rapport à Monsieur le ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la Justice - Paris : Ministère de la justice, 1995

Wyvekens A., Le souci du territoire : les GLTD - Annales de la Recherche Urbaine, n°83/84, Août 1999, p. 81-88

Wyvekens A., L'insertion locale de la Justice pénale. Aux origines de la justice de proximité, Paris, L'Harmattan

Wyvekens A., Justice de proximité : état des lieux - Pouvoirs locaux, n° 39, 1998, p.34-38

Wyvekens A, La politique judiciaire de la ville: de la prévention au traitement, les GLTD, Centre d'Etudes des politiques sociales - Paris 1980, p.57-61

Sécurité : généralités

- Bauer A., Raufer X., Violences et insécurité urbaines - Paris : PUF, 1998
- Body-Gendrot S., Le Guennec N., Mission sur les violences urbaines - Paris, La documentation française, 1998
- Body-Gendrot, S., Ville et violence : l'irruption de nouveaux acteurs - Paris : PUF, 1995
- Bonnemaison G., Le Livre blanc de la sécurité, 1993
- Bousquet R., Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières - Paris, L'Harmattan, 1999
- Bonnemaison G., Commission des maires sur la sécurité, rapport au Premier Ministre : Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité - Paris : La documentation française, 1999
- Dieu F., Les politiques publiques de sécurité - Paris : L'Harmattan, 1999
- Marcus M., Vourc'h C., La sécurité comme bien commun, Esprit , décembre 1998, p. 76-100
- Ministère de la Ville, Prévention et sécurité, agir au quotidien dans les villes, Montpellier, 17 et 18 mars 1999, La Plaine-Saint-Denis : DIV, 1999
- Monet J.-C., Réponses à l'insécurité - Problèmes politiques et sociaux, 1996, n°767, p.1-82.
- Peyrefitte Alain, Réponses à la violence : rapport à Monsieur le Président de la République présenté par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance - Paris : La documentation française, 1977
- Revue de la CFDT, L'insécurité urbaine. - Paris : CFDT, 1999
- Robert P., Les politiques de sécurité en Europe - Paris: Universalia, 1999, p.113-119
- Wacquant L., Les prisons de la misère - Paris: Raisons d'agir, 1999

Le sentiment d'insécurité

- Bonafé-Schmitt JP., L'insécurité : la crise des mécanismes de régulation sociale, GLYSI, Université de Lyon III- Lyon, 1989
- Grémy J.-P., Les Français et la sécurité - IHESI, Collection études et recherches, 1997
- Les Français et la sécurité : trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes - Paris: IHESI, 1997
- Les Français et le sentiment d'insécurité, sondage réalisé pour le ministère délégué à la Ville par la SOFRES, mars 1999
- Robert P., Pottier M.-L., Délinquants et insécurité : une enquête sur deux décennies - Revue française de science politique, vol. 47, n°6, 1997, p. 707-740
- Robert P., Pottier M.-L., Sur l'insécurité et la délinquance - Revue Française de Science Politique, vol. 47, n°5, 1997
- Roché S., Le sentiment d'insécurité - Paris : PUF, 1993
- Roché S., Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité - Revue française de science politique, n°4, vol.48, 1998, p.274-305

La délinquance des mineurs

- Aubusson de Carvarlay B., La place des mineurs dans la délinquance enregistrée - Cahiers de la sécurité intérieure, IHESI, 1997
- Bailleau F., Les jeunes face à la justice pénale : analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945 - Paris : Syros, Alternatives sociales, 1996

Chauvet A., La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation - Paris: Avis et rapports du Conseil économique et social, 1998
Lagrange H., La délinquance des mineurs et les violences - Regards sur l'actualité, août 1998, n° 243, p. 3 - 27
Lazerges C., Balduick J.-P., Réponses à la délinquance des mineurs, Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs - Paris : la documentation française, 1998
Prévention et traitement de la délinquance des mineurs : bilan d'étape depuis juin 1998 - Paris : Ministère de la Justice, 1999
Rufin M., Protection de la jeunesse et délinquance juvénile : rapport au Premier Ministre - La documentation française, 1996
Larché J., La délinquance juvénile : comment répondre ? Une journée d'auditions organisée par la commission des lois du Sénat - Paris : Sénat, 1996

L'évolution des formes de la délinquance

Bachmann C. , Le Guennec N., Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politiques de la ville - Paris : Albin Michel, 1996
Body-Gendrot, S., Les villes face à l'insécurité - Paris : Bayard, 1998
Bousquet R., Insécurité, nouveaux risques : les quartiers de tous les dangers, préface d'Alain Bauer. - Paris : L'Harmattan, 1998
Délinquances quotidiennes: des incivilités aux infractions - Cahiers de la sécurité intérieure, 1996, n° 23, p. 3 - 120
Roché S., Sociologie politique de l'insécurité : violences urbaines, inégalités et globalisation - Paris : Sociologie d'aujourd'hui, PUF, 1998
Wieviorka M., Violence en France: l'épreuve des faits - Paris : Seuil, 1999
Dray J., Etat de violence - Paris: Edition n°1, 1999

L'élaboration du diagnostic

Bordet J., Dubost J., Les diagnostics locaux de sécurité, Deux interventions psychosociologiques contrastées, Annales de la recherche urbaine, n°83/84, 1999, p. 89-96
Estèbe P., Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Diagnostic local de sécurité : éléments de cahier des charges, 1990
Menezesin M., La mesure de l'insécurité à Champigny sur Marne - Pouvoirs locaux, n° 39, IV/1998, p. 28-33
Robert P., Mesurer le crime - Revue française de sociologie, vol. XL, avril-juin 1999

Politique de la ville

Cavallier, G., Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006), rapport final du groupe de travail interministériel et interpartenaires sur la définition des contrats de ville du 12e Plan présenté à Monsieur le ministre délégué à la Ville - La Plaine-Saint-Denis : DIV, 1999
Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Les contrats de ville 2000-2006 - La Plaine-Saint-Denis : DIV, 1999
Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Les polices de la ville - Paris: Livre blanc, 1993
Estèbe P., Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat - Les cahiers de la sécurité intérieure, La documentation française, IHESI, n°16, 1994

Gremion, C., Mouhanna C., Le sous-préfet à la ville: logiques politiques - Paris : L'Harmattan, 1995
Sueur, J.P., rapport présenté au ministre de l'Emploi et de la solidarité, "Demain, la Ville", La documentation française, 1998

Contrats locaux de sécurité

Berlioz G., Dubouchet L., Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ? - Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 33, 1998, p. 89-104
Chaputin D., Etat des lieux, contrats locaux de sécurité : plus de partenariat - Territoires, les dossiers 2001, supplément au n° 394, janvier 1999, p. 20-21
Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité : comment réaliser un diagnostic local de sécurité, élaborer un contrat local de sécurité et mieux recruter les emplois jeunes ? - Paris : IHESI, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, Ministère délégué à la Ville, La documentation française, 1998
Maugüé C., Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative : l'exemple des contrats locaux de sécurité - Actualité juridique droit administratif, n° spécial, juillet-août 1999, p. 36-38
Chambron N., Humbert C., Imperiali F., Les relations entre policiers et travailleurs sociaux : les conditions d'une coopération - IHESI, 1997

Politique locale de sécurité

Forum français pour la sécurité urbaine, étude sur les missions et perspectives des agents locaux de médiation sociale - Paris, Sécurité et démocratie, 1999
Garnier J.-P., Le nouvel ordre local : gouverner la violence - Paris : L'Harmattan, 1999
Macé E., La médiation, paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°33, 1998, p. 7-20
Les politiques locales de sécurité - Revue d'étude de la gendarmerie nationale, n° 190 et 191, 1999, pp. 20-156

Collectivités locales, polices municipales

Bailleau F., Garioud G., L'insécurité, une commune et l'Etat - Sociétés contemporaines, 1990, p. 141-154
Police nationale et polices municipales - Cahiers de la fonction publique et de l'administration, 1998, n°166, p.4-16
Collectivités locales et sécurité - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 1994, p. 7-134
Chambron N., Les polices municipales en France - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 1994, p. 48-60
Chambron, N., Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? - Politiques et management public, 1995, vol.13, p.161-185
Chambron, N., Décentraliser les politiques de sécurité : acteurs, compétences et territoires - Rapport de synthèse et de propositions d'un groupe d'étude de l'Institut de la décentralisation, 1998
Criminalité et insécurité urbaine en Europe : le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux - Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Erfurt, février 1997
Ferret J., Les polices municipales en France : une perspective socio-politique - Paris: 1998, vol.22, p.263-288

Gleizal J.-J., L'Etat, les collectivités locales et la sécurité : concepts et politiques - Les cahiers de la sécurité intérieure, la documentation française, IHESI, n°16, 1994
Gleizal J.-J., Les politiques locales de sécurité.- La lettre du cadre territorial, 1998
Sayous J.-L., Le statut juridique des polices municipales, Collectivités locales et sécurité - Les cahiers de la sécurité publique, la documentation française, IHESI, n°16, 1994
Tamion E., La loi relative aux polices municipales - Petites affiches, 1999, n°109, p.4-9
Vogel M., La loi sur les polices municipales - Regards sur l'actualité, août 1999, p. 43-52

Police de proximité

Chalom M., La police communautaire de Peel à Goldstein. Détours et détournements, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°37, 1999, p. 215-244
Ferret J, Ocqueteau F., Evaluer la police de proximité ? : problèmes, concepts, méthodes - La documentation française, 1998
Jankowski, Barbara , La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police, Cahiers de la sécurité intérieure, n°13, 1993, p. 209-230
Ministère de l'Intérieur, Service de l'information et des relations publiques, Des villes sûres pour des citoyens libres : pré-rapports du colloque de Villepinte - Paris, 1997
Monjardet D., Réinventer la police urbaine - Annales de la recherche urbaine, n°83/84, Août 1999
Mouhanna C., Une police de proximité judiciarisée : de l'îlotage au renseignement judiciaire - Paris : Rapport IHESI, 1999
Insécurité et police de proximité - IHESI 10ème session nationale 1999, groupe de diagnostic de sécurité

Sécurité privée

Ocqueteau F., La sécurité privée en France : état des lieux et questions pour l'avenir - Les cahiers de la sécurité intérieure, n°33, 1998, p. 105-127
Ocqueteau F., Les défis de la sécurité privée : protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui - Paris : L'Harmattan, 1997
Ocqueteau F., Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces - Paris, IHESI, L'Harmattan, 1995

EXEMPLES ETRANGERS

Belgique

Van Outrive, Lode , La réforme des polices - Courrier hebdomadaire du CRISP, 1997, n°1580-1581, p.3-50

Canada

Brodeur J.-P., Prévention et activités policières au Canada et au Québec, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°37, 1999, p.135-160
Chalom M., Le policier et le citoyen : pour une police de proximité,- Québec : Editions Liber, 1998
Normandeau A., Une police professionnelle de type communautaire - Montréal : Edition du Méridien, 1998

Etats-Unis

Body-Gendrot S., Les villes face à l'insécurité : des ghettos américains aux banlieues françaises - Paris : Bayard, 1998

Brodeur J.-P., La police en Amérique du Nord : des modèles aux effets de mode ?, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°28, 1997

Skogan W.G., La police communautaire aux Etats-Unis - Les cahiers de la sécurité intérieure, 1993, n°2, p.121-149

Skogan W.G., Hartnett S., Community policing - Oxford University Press, 1997

Grande-Bretagne

City of London Police, Annual Report 1998/1999 - Londres, 1999

Crawford A. , The local governance of crime : Appeals to Community and Partnerships - Oxford, Clarendon press

Trevor P., Newburn T., Private security and public policing - Oxford , Clarendon press, 1998

Bonafé-Schmitt J.-P., L'insécurité : la crise des mécanismes de régulation sociale - Lyon: Université Lyon II, atelier de sociologie juridique, 1989

Japon

Suehiro, Takashi, Au service de la localité - Tokyo: Keisatsu-gaku-ronsyu, volume 45 numéro 7, juillet 1992, Tachibana-shobo

Suehiro, Takashi , Rénovation et renforcement de la police de proximité - Tokyo: Keisatsu-gaku-ronsyu, volume 46, numéro 1, janvier 1993, Tachibana-shobo

Ono, Masahiro, Déroulement et exercice des activités de proximité - Tokyo: Keisatsu-gaku-ronsyu, volume 47, numéro 9, septembre 1994, Tachibana-shobo

Ono, Masahiro, Essence de la police de proximité - Tokyo: Keisatsu-gaku-ronsyu, volume 48, numéro 11, novembre 1995, Tachibana-shobo

Rapport annuel de la Police, Agence Nationale de Police - Tokyo: 1998

Rapport annuel de la Police, Agence Nationale de Police- Tokyo: 1999

4. SITES INTERNET

France

<http://www.interieur.gouv.fr>

<http://www.ccomptes.fr>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.education.gouv.fr>

<http://www.ville.gouv.fr>

<http://www.justice.gouv.fr>

<http://www.snop-snapc.fr> (Syndicat de police)

Angleterre :

<http://www.met.police.uk/>

Pays-Bas:

<http://www.minbzk.nl/>(Ministère de l'Intérieur néerlandais)

Etats-Unis :

<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/> (Police de New-York)
<http://www.house.gov/> (Chambre des représentants)
<http://www;communitypolicing.org/>(Association de police)

Canada

<http://www.msp.gouv.qc.ca> (Police du Québec)