

UNIVERSITE Lille II – Droit et santé

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales

DEA Droit et justice, mention « Justice »

LA POLICE DE PROXIMITE,
UNE INSTITUTION RENOVEE EN ATTENTE DE
RESULTATS PROBANTS

Par Caroline OBER

Mémoire dirigé par Monsieur LORGNIER, Chargé de recherches au CNRS

REMERCIEMENTS

Mes sincères remerciements à :

Monsieur LORGNIER, chargé de recherches au CNRS,

Monsieur le commissaire principal NECTOUX, chef du service d'Etat Major de la Direction départementale de la sécurité publique du Nord,

Monsieur le commissaire principal GUILLAMS, chef de la circonscription de Dunkerque

Commandant MARTEEL, chef du secteur de Dunkerque centre, Dunkerque sud et Petite Synthe, ainsi que toute son équipe,

Capitaine DURET, commandant de la compagnie de gendarmerie de Saint-Nazaire,

Adjudant DEHAUDT, officier responsable de la Brigade de prévention de la délinquance,

Madame MEREL, adjointe au Maire de la Mairie de Rezé,

Monsieur GERVOT, officier de police municipale à la mairie de Pontchâteau,

SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| TABLE DES ABREVIATIONS | p.5 |
| INTRODUCTION | p.6 |
| CHAPITRE PREMIER – LA POLICE DE PROXIMITE : UNE SIMPLE RENOVATION STRUCTURELLE ET ORGANISATIONNELLE | p.12 |
| I- Le rapprochement entre la population et la police de proximité : concept ancien, outils nouveaux | p.13 |
| II- Policier de proximité : un métier rajeuni | p.27 |
| CHAPITRE SECOND – LA POLICE DE PROXIMITE : UN BILAN MITIGE, CONSEQUENCE DE DYSFONCTIONNEMENTS RECURRENTS | p.40 |
| I- Les résultats de la police de proximité : un bilan en demi-teinte | p.41 |
| II- Des dysfonctionnements persistants | p.53 |
| CONCLUSION GENERALE | p.66 |
| BIBLIOGRAPHIE | p.68 |
| ANNEXES | p.72 |
| TABLE DES MATIERES | p.75 |

TABLE DES ABREVIATIONS

| | |
|------------------|--|
| B.A.C | : Brigade anti-criminalité |
| B.P.D.J | : Brigade de prévention de la délinquance juvénile |
| L.O.P.S | : Loi d'orientation et de programmation de la sécurité |
| S.I.R | : Service d'investigations et de recherches |
| I.H.E.S.I | : Institut des hautes études de la sécurité intérieure |
| A.D.D.I.M | : Association pour le développement et la diffusion de l'information militaire |
| S.E.P.T | : Société d'Edition des Personnels Territoriaux |
| ibid | : Ibidem |
| et al. | : et alii |
| cf | : confer |

INTRODUCTION

« L'actualité et le développement de ce qu'il est convenu d'appeler « les violences urbaines » suscitent depuis peu un branle-bas de combat aux plus hauts niveaux de l'Etat »¹. Les gouvernants semblent découvrir l'ampleur des dégâts. Alors que l'insécurité est devenue depuis quelques années la seconde préoccupation des français faisant suite au chômage, il faut trouver une solution afin de leurs garantir la sécurité publique. Une réponse apportée par le gouvernement est celle de la police de proximité.

Selon Aristote, « la police, qui assure le bon ordre et le gouvernement de la cité, demeure le plus grand et le premier de tous les biens ». Celle-ci est constituée, en France, de la Police et de la Gendarmerie nationales, la police municipale ne s'y rattachant que de manière subsidiaire, car ses pouvoirs administratifs et judiciaires demeurent, somme toute, limités. Dans cette recherche, nous accorderons une place prépondérante à la police nationale, la réforme de la police de proximité lui étant principalement consacrée.

La police est l'« organisation et la réglementation de l'ordre public dans la société »². Elle a pour objectif de garantir la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique (la police administrative) et de réprimer les infractions (la police judiciaire). Elle représente également le corps des fonctionnaires dont le rôle consiste à exécuter les prescriptions générales et individuelles et les mesures appropriées, décidées par les autorités publiques.

¹ VAN HOLDERBEKE (C.), «La force publique à l'épreuve des violences urbaines», Rev. Sc. Crim., 2000-3 juillet-septembre 2000, p. 559.

² PLAZIAT (H.) et MATRON (B.) et al., *Le maxidico, dictionnaire encyclopédique de la langue française*, Editions de la Connaissance, 1997, p.861.

Cette institution est née au XI^e siècle à travers la charge de prévôt de Paris, préposé à la police et à la justice. Mais, c'est avec la lieutenance générale de police de Paris que la première police dotée de pouvoirs importants fit son apparition, en 1667. Après la révolution française, en 1791, un ministère de l'intérieur fut institué. Dans la mouvance de l'époque, les commissaires étaient élus et la police, municipalisée. Dans l'esprit et la lettre de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il s'agissait de créer une « force publique [qui avait pour but] d'assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre à l'intérieur, sur réquisition des magistrats et officiers publics à qui la Constitution en [avait] attribué la fonction ». Elle demeurait dans Paris, les zones rurales étant protégées par la gendarmerie nationale. En 1800, la préfecture de police de Paris vit le jour et on décida d'affecter un commissaire de police dans toutes les villes dont la démographie s'élevait à plus de 5 000 habitants. Au XIX^e siècle, les polices municipales furent étatisées. Par la suite, les services de police se multiplièrent et se centralisèrent. La loi du 9 juillet 1966 mit en place la Police nationale, opérant la fusion de tous ces services, placés, dès lors, sous l'égide de la direction générale de la police nationale.

En France, à partir des années 1980, en raison de la demande croissante de sécurité due à la montée de la délinquance, la police fit l'objet d'une vigoureuse politique de modernisation. Celle-ci visait à développer la formation du policier et à territorialiser l'institution afin d'opérer un rapprochement entre la police et la population. L'îlotage en était l'élément majeur (« technique de surveillance de la voie publique qui consiste à assurer une présence personnalisée, régulière, ostensible et sécurisante dans les quartiers »³). Cette pratique, bien qu'utilisée dans les années 1970, fut réinstituée, en 1982, par la Commission des Maires sur la Sécurité, qui en fit une de ses propositions pour lutter contre l'insécurité urbaine, puis en 1990, par le Ministère de l'intérieur, dans le cadre de la Politique de la ville. Par la suite, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (dite LOPS) du 21 janvier 1995 a contribué à recentrer la sécurité, non seulement au profit de l'institution policière, mais également de l'Etat. Ainsi, les préfets se sont vus confier des pouvoirs d'animation et de coordination de la prévention de la délinquance et de l'insécurité.

³ SKIBA (N.), *Police de proximité dans le Nord (mémoire)*, Lille, 1993, p.12.

Toutefois, malgré les efforts entrepris par les autorités publiques, le taux de croissance de l'offre publique de sécurité ne réussit guère à rattraper celui, bien supérieur, de la demande. D'une part, on observa une augmentation quantitative et qualitative de la délinquance urbaine et acquisitive. D'autre part, de nouveaux comportements répréhensibles, les incivilités, apparurent au fil des années. Des dégradations en tout genre, des agressions verbales, des menaces ou même des violences légères pourrissaient le quotidien d'autrui. Ces « mini-infractions » n'étant, jusqu'alors pas réprimées, elles créaient un sentiment d'impunité chez l'auteur et une exaspération de la part de ceux qui en étaient victimes. Aussi, la nécessité de s'adapter à un nouveau paysage de l'insécurité s'imposait, le but étant d'apporter une réponse préventive et durable, plutôt qu'une réponse a posteriori et ponctuelle.

C'est dans cette optique que fut élaborée la réforme de la police de proximité, lors du colloque socialiste de Villepinte, les 24 et 25 octobre 1997. Le ministre de l'Intérieur souhaitait « rendre des villes sûres pour des citoyens libres »⁴. Cette police fut consacrée le 30 mars 2000 par les assises de la police de proximité.

Même si « la police de proximité » est une notion nouvellement employée en France, d'autres pays occidentaux l'ont déjà expérimentée. Un mouvement de réforme initié en Grande Bretagne au XIXe siècle a fait naître cette conception moderne de police communautaire. Au cœur de la révolution industrielle, la criminalité augmentait. La sécurité devint alors une priorité dans l'esprit des britanniques. Les institutions judiciaires et policières instituèrent la Metropolitan Police (mise en place par le ministre Sir Robert PEEL), une police basée sur la prévention de la délinquance, la répression devant être un usage de dernier recours. « Par cette plus grande proximité, la police [chercha] à gagner le respect du public, afin d'obtenir sa coopération pour faire respecter les lois »⁵. Le rôle du policier de terrain était tant celui de résoudre les problèmes de la communauté que de faire

⁴ CHEVENEMENT (J-P), « Des villes sûres pour des citoyens libres », Actes du colloque de Villepinte du 24 et 25 octobre 1997 ;

⁵ CHALOM (M.), « La police communautaire de PEEL à GOLDSTEIN, détours et détournements », Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 37, 3^e trimestre 1999, page 216 ;

appliquer la loi. Le « bobby » anglais en est le parfait symbole. Ce concept fut réactualisé dans les années 1970. Mais, au cœur du XIXe siècle, la décentralisation des forces de police eût pour conséquence non seulement la « sherifisation », mais aussi la corruption. Pour pallier ce problème, les forces de police furent professionnalisées. Encadrées par une hiérarchie plus complexe, elles devinrent moins accessibles à la population. Celle-ci souhaitant davantage une police de répression, on revint donc à un système de lutte contre le crime. De plus, « la structure des forces de police a vu depuis une cinquantaine d'années, le développement d'une hiérarchie organisationnelle et de spécialistes, une dévalorisation croissante des fonctions de patrouille, une spécialisation des tâches »⁶. La police de proximité fut donc un échec.

C'est dans l'optique de prévention de la criminalité et de rapprochement de la population que la réforme de la police de proximité a été consacrée en France. Le policier n'est pas seulement un combattant du crime, il doit demeurer un agent au service du public.

Mais, à la différence des autres états européens, la France est la seule police de proximité centralisée. On considère que c'est à l'Etat de protéger les citoyens, de maintenir l'ordre public et de permettre le fonctionnement des services et l'exécution des lois.

La police de proximité est essentiellement gérée par la direction centrale de la sécurité publique, créée par le décret du 31 août 1993. Celle-ci a succédé à la direction centrale de la police territoriale regroupant le service central de la police urbaine, le service central des renseignements généraux et le service central de l'air et des frontières. Elle est chargée de définir les grandes orientations de la sécurité publique afin d'assurer la protection des personnes et des biens. Elle contrôle tout le processus de sécurisation, tant en organisation qu'en moyens matériels et humains, exerçant à la fois des missions de polices administrative et judiciaire.

Cette réforme, concrètement mise en place en 1999 par le ministre de l'intérieur se distingue en deux temps :

⁶ Ibid, page 224;

- Une phase de préparation de la réforme de police de proximité (entre mars 1999 et mars 2000) : des expérimentations ont été lancées dans cinq villes pilotes (Châteauroux, Garges les Gonesse, Beauvais, Les Ulis, Nîmes), puis étendues en mai 1999 à soixante deux sites. Cette phase d'expérimentation fut l'objet d'évaluations fréquentes afin de pallier les faiblesses lorsque ceci était nécessaire.
- Une phase de généralisation (entre mars 2000 et juin 2002)

Elle répond à trois objectifs :

- Anticiper et prévenir les difficultés ;
- Mettre en place la territorialisation ;
- Prendre en compte les attentes de la population.

Les trois objectifs ne sont pas dissociables. Cette réforme laisse une grande place à l'analyse (historique, géographique, démographique, sociale) du site de travail.

Cinq modes d'action ont été élaborés dans le but de répondre aux objectifs :

- La territorialisation : l'action policière doit être ordonnée autour de territoires identifiés (secteurs, quartiers) ;
- Le contact permanent avec la population ;
- La polyvalence de la fonction du policier de proximité (prévention, dissuasion, répression, sanction) ;
- La responsabilisation du policier de proximité afin de valoriser sa fonction ;
- Un service rendu de qualité (s'adapter aux besoins de la population).

Aussi, il était nécessaire de mettre en place de nouveaux modes de travail :

- Le recueil de la demande sécurité ;
- La gestion par objectifs (favoriser l'autonomie d'action, l'initiative du policier) ;
- La résolution du problème (préférer l'analyse du problème) ;
- Le travail en équipe (maillage territorial, contact avec les autres acteurs de la vie de la cité) ;
- La communication interne et externe ;
- L'évaluation de la police de proximité ;
- L'esprit de service public.

Dans ce présent mémoire, les sites étudiés sont variés :

- La circonscription de Dunkerque, et notamment le commissariat de Jeu de Mail sont de bonnes illustrations des apports et des résultats de la police de proximité. Cette ville fut l'une des premières à établir un partenariat, mais c'est également en matière de territorialisation qu'elle peut être prise pour exemple.
- La gendarmerie exerçant sa propre police de proximité, il était intéressant de connaître ses moyens d'action à travers l'étude d'un site général (la compagnie de gendarmerie de Saint Nazaire, en Loire Atlantique) et celle d'un site particulier (la Brigade de prévention de la délinquance juvénile de La Madeleine, dans le Nord).
- Enfin, la police de proximité ne pouvant être efficace sans l'intervention des municipalités, il était nécessaire de recueillir leur sentiment. C'est la mairie de Rezé qui fut choisie, car un effort y est entrepris en matière de responsabilisation des habitants face à l'insécurité.

Les réformes antérieures à 1997 n'aboutissant qu'à quelques évolutions ou parfois même, échouant, la réforme de la police de proximité devait révolutionner la prise en charge de la sécurité par ses méthodes et par ses résultats. Mais est-elle une véritable réforme ? Quels en sont les apports et les résultats ?

La nouvelle police de proximité s'avère être plus une rénovation qu'une véritable révolution. De plus, ses résultats laissent perplexes.

CHAPITRE 1 – LA POLICE DE PROXIMITE : UNE SIMPLE

RENOVATION STRUCTURELLE ET

ORGANISATIONNELLE

La réforme de la police de proximité a été introduite par le colloque socialiste de Villepinte de 1997. Bien que les autorités politiques aient eu une réelle volonté d'adapter cette réforme aux maux de la société, on peut s'interroger sur le caractère réellement novateur de la police de proximité. A travers la description de la réforme, les modalités de sa mise en place, ses principes et ses objectifs, nous nous interrogerons sur les évolutions que celle-ci a instituées en matière de traitement de l'insécurité. En bref, la réforme de la police de proximité est-elle une véritable réforme structurelle et organisationnelle?

Son objectif immédiat est de tenter un rapprochement stratégique vers la population. Même si ce concept est ancien, des outils nouveaux sont utilisés afin de pérenniser cette pratique. Pour ce faire, la volonté des instigateurs de la réforme est de redessiner les contours (les obligations et les devoirs) du métier de policier de proximité.

I – Le rapprochement entre la population et la police de proximité : concept ancien, outils nouveaux

Certains éléments constitutifs de la réforme existaient déjà auparavant et ont été adaptés au concept de rapprochement entre la population et la police de proximité. Celui-ci s'opère de deux manières.

Il doit être, en premier lieu, géographique. Aussi, la territorialisation, pratique ayant pour but de faire travailler les policiers de proximité dans un environnement déterminé et dont ils doivent avoir une parfaite connaissance, a été remise à l'ordre du jour.

En second lieu, ce rapprochement doit être humain, la police de proximité devant, par le contact, s'adapter aux attentes de la population.

A- Une territorialisation déjà existante : le rapprochement géographique de la population

Deux éléments constituent la territorialisation. L'action policière s'exerce au sein d'un maillage territorial bien identifié qui doit se doubler d'une déconcentration des missions de police.

1- Un maillage territorial bien identifié pour un soucis d'adaptation de la politique de sécurité

Chaque résident doit pouvoir constater une présence physique de la police, sur la voie publique. Ce maillage existe à plusieurs niveaux :

- Au niveau national, la direction centrale de la sécurité publique centralise les informations qui lui viennent des échelons inférieurs. C'est elle qui fixe les directives de sécurité publique selon les besoins nationaux. Celles-ci pouvant être hétérogènes sur l'ensemble du territoire, leur décentralisation paraît nécessaire.
- Aussi, les départements constituent le deuxième échelon du maillage territorial. Les directions départementales de sécurité publique ont une fonction de direction, d'organisation et de contrôle de la mise en œuvre de la police de proximité au sein du département. Elles veillent à ce que la mise en place de la réforme soit cohérente sur l'ensemble de celui-ci et coordonnent les services de sécurité publique et les partenariats.
- Les districts ou circonscriptions, à l'image de l'agglomération urbaine, sont constitués par les zones urbaines et périurbaines. C'est au sein de ceux-ci que les commissariats centraux prennent place.
- Le secteur est une « entité territoriale où se prépare, se commande et s'évalue la mission de police de proximité »⁷. Sa taille doit être, à la fois, suffisamment grande et suffisamment restreinte pour qu'une bonne analyse des composants caractérisant les lieux soit faite.
- Le quartier est le lieu où interviennent les agents de première ligne de la police de proximité. Le policier doit y être parfaitement intégré et connaître la géographie et la population.

Ce découpage n'intervient pas sans que certains facteurs soient clairement identifiés. Aussi, sont pris en compte :

- les éléments historiques, sociologiques et démographiques, afin d'intégrer les spécificités du quartier et d'équilibrer les découpages territoriaux retenus ;
- les activités économiques, les implantations commerciales et industrielles, les lieux de loisirs ;

⁷ Ministère de l'Intérieur, en collaboration avec l'IHESI, *Le guide pratique de la police de proximité*, La sécurité aujourd'hui, Paris : La documentation française, 2000, p.33.

- la criminalité et la délinquance, la connaissance des cibles et des territoires de la délinquance et des lieux criminogènes. Ainsi, si l'on prend l'exemple de Dunkerque, on observe une distinction de criminalité, qualitative et quantitative, selon les quartiers. En 1998, le taux d'évolution de la criminalité pour le quartier de Dunkerque-centre était de 166,5%, alors qu'il n'était que de 81,4% pour Malo, de 56% pour Petite Synthe⁸. De même, on n'observe pas la même forme de délinquance dans tous les quartiers. Si le quartier de Dunkerque-centre est plus sujet aux problèmes de vols, celui de Jeu de Mail est plus spécialement victime du vandalisme et des dégradations de biens publics ou privés⁹.
- l'urbanisme, la nature de l'habitat, les axes de circulation et les moyens d'accès, les modes de déplacement, la configuration des différents espaces ;
- la recherche d'une adéquation avec le découpage territorial reconnu par la commune.

A l'exception des directions départementales de sécurité publique où s'esquisse la décentralisation, les échelons inférieurs n'ont rien d'innovant. Les agglomérations et les communes ont gardé sensiblement le même découpage territorial qu'il y a une vingtaine d'années. Aussi, les quartiers se sont superposés aux îlots. Les facteurs énoncés ci-dessus étaient déjà pris en compte afin de définir le découpage territorial des unités de police nationale. En outre, les secteurs définis par la police de proximité correspondent souvent au découpage administratif qui était établi auparavant par les municipalités.

Par exemple, le découpage territorial de Dunkerque se définit comme suit. Ce district est composé de cinq secteurs, parties intégrantes ou non de la ville de Dunkerque, qui sont :

⁸ Ville de Dunkerque et Préfecture du Nord, *Le contrat local de sécurité de la ville de DUNKERQUE*, Dunkerque, 2000, p.9.

⁹ Commissariat central de Dunkerque, *Tableau de bord du secteur de DUNKERQUE-CENTRE – SUD – PETITE SYNTHÉ*, 2^e semestre 2000-1^e semestre 2001.

- DUNKERQUE-CENTRE – SUD – PETITE SYNTHE, qui est découpé en trois quartiers :
 - DUNKERQUE-CENTRE ;
 - DUNKERQUE-SUD (dont le bureau de police est celui de Jeu de Mail) ;
 - PETITE SYNTHE ;

Un point de contact de police de proximité sera incessamment installé à la gare.

- DUNKERQUE-MALO – ROSENDAEL, qui est découpé en quatre quartiers:
 - ROSENDAEL.
 - MALO LES BAINS
 - LEFFRINCKOUCKE
 - TETEGHEM

Un seul bureau annexe est prévu pour l'ensemble de ce secteur. Néanmoins, en coopération avec la ville, un nouveau commissariat devrait ouvrir, à Malo.

- GRANDE-SYNTHE – FORT MARDYCK (ces deux communes ne font pas partie de la ville de Dunkerque mais sont situées en banlieue dunkerquoise);
- COUDEKERQUE-BRANCHE – CAPELLE LA GRANDE (deux communes également indépendantes de la ville de Dunkerque) ;
- SAINT POL SUR MER (commune indépendante du district de Dunkerque).

Pour les quatre derniers secteurs, un unique bureau annexe de police est prévu pour l'ensemble du secteur. La répartition de ceux-ci se fait ainsi, selon les besoins sécuritaires.

Le but de ce découpage est d'adapter la politique de sécurité aux différents quartiers. La police doit connaître son territoire et la population qui y vit et doit être connue et reconnue de celle-ci. Ainsi la réforme souhaite affecter, dans les différents quartiers, des policiers à l'image de la population. Les fonctionnaires de police seraient affectés dans les quartiers en prenant en compte leurs antécédents sociaux et géographiques afin de faciliter la compréhension et la confiance des habitants. Non seulement le

découpage doit être fait en fonction des critères énoncés ci-dessus, mais le policier doit connaître parfaitement ces caractéristiques afin d'y adapter son travail.

Cela n'est pas novateur puisque l'îlotier était déjà soumis aux contraintes de son environnement. En centre ville, il était, le plus souvent, en proie aux voleurs à l'étalage et aux pickpockets, devait traiter les flagrants délits et avait une politique répressive. En zone résidentielle, il devait être capable de rassurer la population et était à la fois conseiller juridique et conciliateur (arbitre des relations entre générations, interfamiliales, entre voisins). Enfin, l'îlotier des banlieues défavorisées était éducateur et médiateur. Cette fonction n'a guère changé.

Ce maillage territorial ne se conçoit pas sans une reconquête des quartiers.

2- La nécessaire déconcentration des missions de police ou la reconquête des quartiers

Il est nécessaire que les missions de police soient les plus proches possibles des habitants. Aussi, les autorités publiques se sont-elles lancées à la reconquête des quartiers en y intégrant des commissariats annexes (autrement appelés bureaux de police ou antennes de commissariat). Les agents de première ligne doivent disposer de tous les appuis pour répondre aux attentes de la population. C'est pourquoi, plus les bureaux de police seront nombreux sur un vaste territoire, moins le temps de réaction des policiers sera important et plus les attentes de la population seront prises en compte rapidement. Les buts de ces antennes sont :

- l'accueil du public, des victimes, l'aide, l'assistance ou le secours à la population ;
- la lutte contre la petite et moyenne délinquance et la réalisation des procédures judiciaires simples.

Par exemple, à Dunkerque, le bureau de police de Jeu de Mail a été créé en mars 2001, dans des locaux municipaux. Au cœur du quartier, il jouxte une école primaire. Les locaux sont spacieux et accueillants. Il est facilement identifiable par la population. Le but est bien de reconquérir le quartier, pour éviter qu'il ne devienne une zone de non droit (zone qui n'est plus sous le contrôle de l'appareil policier, où la prévention est vaine parce que les agents de police n'y sont plus écoutés). On en trouve dans certaines agglomérations par manque de régularité de la présence policière. En l'espèce, les habitants ne doivent pas se résigner à refuser de porter plainte parce qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas aller au commissariat de Dunkerque-centre. En outre, le dépôt direct de plainte dans un bureau local évite l'engorgement du commissariat central et le dispense d'avoir à effectuer un renvoi.

Le bureau de police de Jeu de Mail est composé d'un accueil où un adjoint de sécurité reçoit les demandes et les plaintes et gère les mains courantes. Il existe deux mains courantes :

- la main courante « tranquillité » traite des conflits de voisinage. Les policiers entendent la déposition du plaignant, puis convoquent la personne mise en cause. Si celle-ci reconnaît son erreur, aucune suite ne sera donnée. Dans le cas contraire, le policier organise une médiation pour tenter de conclure un accord amiable. En cas d'échec, les deux parties pourront ester en justice.
- La main courante « divers » : Le policier présent à l'accueil prend en note les déclarations de ses interlocuteurs, en toute matière. Tout signalement ne donne pas lieu à une procédure, mais est un bon indice de l'évolution de la délinquance.

Trois bureaux divisés par des panneaux amovibles ont été installés pour les dépôts de plainte et auditions prises par des gardiens de la paix. La séparation a son importance, car pour le moment, c'est le seul système qui, en partie, garantisse la confidentialité des entretiens.

Le poste de transmission permet de garder une oreille attentive sur ce qui est entrepris par les autres bureaux de police, de communiquer avec eux et de contacter les agents de première ligne afin qu'ils interviennent en temps réel.

Le matériel (bâtiment, bureautique, informatique) est mis à disposition par la mairie. On peut alors entrevoir une étroite collaboration entre la municipalité et la police nationale. Les municipalités sont parfois présentes pour combler les vides étatiques engendrés par la réforme. En effet, la réforme de la police de proximité prône une organisation structurée, mais ne donne pas les moyens de l'agencement et de la réouverture des bureaux de police. « On est obligé de faire avec les moyens du bord » regrette le Commandant MARTEEL, chef du secteur de DUNKERQUE CENTRE – SUD – PETITE SYNTHE, « ce qui devrait être une prérogative régaliennne est en fait soumise au bon vouloir de la municipalité ».

Ces locaux existaient auparavant, mais par restriction budgétaire, certains avaient été supprimés au début des années 1990. La volonté de reconquête des quartiers en a entraîné la réouverture tout en améliorant l'accueil. Le but des promoteurs de la réforme est qu'ils deviennent des véritables « lieux de vie » (lieux conviviaux où les habitants se rencontrent pour communiquer) comme les autres au sein des quartiers. Toutefois, on imagine mal un bureau de police, où se côtoient la délinquance, les arrestations, la violence et la misère humaine, devenir un véritable lieu de vie. Nous n'allons pas au commissariat par plaisir, pourquoi voudrait-on que les habitants des quartiers à réhabiliter le fassent ? La remise en place des commissariats de quartier, a certainement l'objectif très noble de faciliter le dépôt de plainte des victimes, la centralisation des informations afin de coordonner la lutte contre la délinquance. Mais, le terme « lieu de vie » paraît quelque peu déplacé.

Ces bureaux combattent les violences urbaines et sont chargés de centraliser les renseignements et de coordonner l'action des services. Ces commissariats de quartier permettent une meilleure transmission de l'information entre les quartiers et entre les secteurs. Jusqu'à la mise en place de la réforme, la communication était uniquement descendante et montante. En effet, l'îlotier rendait compte de ses observations à son

supérieur hiérarchique et il n'existait pas de coopération entre les territoires. Mais, la restructuration de la police de proximité incite à un travail d'équipes. Celles-ci sont constituées dans chaque quartier et associent gardiens de la paix et adjoints de sécurité. En conservant leur responsabilité sur leur territoire, ces petites unités collaborent à l'échelon du secteur pour former l'équipe du secteur. C'est à ce niveau que tous travaillent ensemble pour analyser la demande de sécurité, définir les objectifs et planifier les activités. Désormais, la diffusion de l'information est aussi horizontale et les locaux de police servent de relais à celle-ci.

Si le bureau de police de Jeu de Mail paraît accueillant, il ne s'agit que d'un exemple de local et non d'une généralité. Tous les commissariats de quartier ne sont pas aussi bien conçus. Par exemple, treize policiers de proximité de Petite-Synthe travaillent dans un local exigü de 70 mètres carré. Les vélos et autres véhicules à deux roues s'entassent à l'accueil par crainte des vols, cela laissant peu de place pour recevoir les habitants du quartier.

Le but final du rapprochement géographique est de répondre le mieux possible aux attentes sécuritaires de la population. Par conséquent, le rapprochement humain fait suite au rapprochement géographique.

B- Le rapprochement humain : une meilleure communication entre la population et la police

La réponse apportée aux attentes de la population est à la fois directe et indirecte. Le policier doit aller au devant des besoins des résidents de son quartier et une réelle collaboration doit exister entre les fonctionnaires de police et les représentants de ces habitants. A des projets déjà existants, s'ajoute un nouvel outil pour y parvenir : le contrat local de sécurité.

1- Un dialogue renforcé entre le « proximier » et la population

Le policier de proximité doit prendre part à la vie de son quartier. Cela peut se traduire concrètement par plusieurs choses.

Tout d'abord, l'agent de première ligne doit être présent sur le terrain afin de « mettre du bleu dans les cités ». Il doit faire plus qu'assurer une simple présence sur le territoire, mais doit également pouvoir renseigner les personnes, aller recueillir les plaintes des habitants, à leur domicile, et être à la fois conseiller juridique, médiateur et éducateur au sein du quartier. Il doit être capable de rassurer, mais également d'assurer le bon ordre.

A Dunkerque-Sud, par exemple, deux patrouilles circulent entre 7 heures 45 et 12 heures 15, d'une part, et entre 13 heures 45 et 18 heures 15, d'autre part. Il existe deux types de patrouilles : une brigade pédestre et une entité cycliste. Les policiers de proximité (qu'ils soient gradés, gardiens ou encore adjoints de sécurité) circulent par groupe de deux ou trois, afin d'assurer leur sécurité. Il ne s'agit pas d'un nouveau mode de déplacement. Mais, les véhicules motorisés étant, depuis une dizaine d'années, plus usités, la population se plaignait du manque de proximité, car les policiers ne pouvaient pas toujours accéder aux lieux de commission des infractions.

Les patrouilles se déroulent par secteur suivant les besoins journaliers. Par exemple, les policiers de proximité opèrent une surveillance accrue du centre commercial « pôle marine » le mercredi, car les jeunes, n'ayant pas d'école, s'y retrouvent. Cela peut parfois donner lieu à des vols ou des rixes entre bandes rivales.

Les activités qui jalonnent l'emploi du temps des patrouilles sont diverses. S'y mêlent l'observation, le port de convocation, les échanges avec quelques partenaires du contrat local de sécurité, tels les bailleurs sociaux, la mairie annexe, la police municipale, les conducteurs de bus, etc... Les policiers vérifient, à la fois, l'extérieur et l'intérieur des immeubles, les cages d'escaliers, les caves, mais également les armoires électriques et les cabines d'ascenseurs, lieux de prédilection pour cacher de la drogue. Lors du port des convocations, on se rend compte que les habitants connaissent souvent les policiers. La

recherche des personnes à convoquer est parfois difficile, mais les agents de police s'informent auprès de la population lorsque celle-ci est coopérative.

Des réunions régulières doivent également être organisées par les policiers de secteur ou de quartier pour recueillir les observations des habitants, mais aussi pour informer des résultats obtenus et des lacunes à combler. Par exemple, lorsque les services de police reçoivent une plainte pour tapage nocturne, ils ne se déplacent pas toujours de suite sur les lieux. Ces réunions ont donc pour but d'expliquer aux résidents que les autorités de police doivent parfois privilégier des interventions plus importantes tels un accident de la circulation ou un vol avec effraction. Les habitants doivent être éclairés sur le mode de fonctionnement du policier de proximité, le but étant, à terme, de les associer au processus de sécurisation de leur quartier afin qu'eux aussi trouvent des solutions au phénomène de délinquance et d'insécurité. Non seulement l'officier de secteur, mais aussi tous les policiers présents au sein du bureau de police assistent aux réunions. Ils peuvent émettre leurs observations sur le travail entrepris par les différents partenaires. Les policiers prennent également part aux rencontres des groupes de tranquillité créés à Dunkerque, de même que les bailleurs sociaux, la Poste, les responsables de la maison de quartier, la mairie. Les faits signalés, principalement le vandalisme, le squat et la toxicomanie, y sont détaillés secteur par secteur.

Enfin, le proximitier doit rétablir le dialogue entre les services de police et les jeunes, catégorie qui ne l'estime guère. Le phénomène de délinquance apparaît souvent chez des jeunes livrés à eux-mêmes, qui n'ont plus aucune règle de vie, aucun repère. Les policiers pourraient les leur fournir. Aussi, certaines interventions sont dispensées dans les établissements scolaires afin de mettre en garde les adolescents contre les problèmes de drogue, d'extorsion et d'agression à la sortie et sur le chemin de l'école. Ils organisent parfois des rencontres sportives, le premier objectif étant de faire dialoguer les jeunes entre eux, le second étant de réinstaurer certaines règles de la vie quotidienne à travers les règlements.

Toutefois, cette partie du rôle du policier de proximité n'est pas novatrice, car l'îlotier l'exerçait déjà ou plutôt était déjà censé l'exercer.

Le contact doit exister entre la population et le policier de proximité, directement, mais aussi indirectement et dans le cadre de structures organisées.

2- L'élément novateur : un partenariat renforcé, entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux, dans un cadre contractuel

La notion de partenariat existait avant la réforme constituant la nouvelle police de proximité. Une collaboration avait été établie entre les autorités de police et les instances administratives locales, les élus locaux, mais également les services sociaux, les bailleurs, les établissements scolaires et les sociétés de transports urbains, etc... Ce partenariat se caractérisait en un échange de renseignements où les autorités de police informaient les acteurs locaux de leurs avancées dans la lutte contre la délinquance, de leurs difficultés et recevaient en échange les observations de ces instances. Ainsi, la police était informée sur la nature des infractions, les craintes et les attentes de la population. Ce principe a été conservé par la réforme, étant l'un de ses fils directeurs. Mais, cela a été institutionnalisé dans un nouvel outil, issu du colloque de Villepinte : le Contrat Local de Sécurité.

« Les articulations qu'appelle la coproduction de sécurité ne sont plus seulement déterminées par la loi, mais l'Etat invite désormais les partenaires locaux à déterminer une stratégie commune sur la base d'un diagnostic partagé »¹⁰. Le partenariat, en plus d'être légal est désormais contractuel. Lors du colloque de Villepinte, le Ministre de l'Intérieur, Monsieur Jean-Pierre CHEVENEMENT, indiquait 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 »¹¹.

¹⁰ ENA (promotion Averroès 1998-2000), *La police de proximité, Une révolution culturelle ?*, <http://www.interieur.gouv.fr/police/proximite/sommaire.htm>, Paris, 2000, p..

¹¹ Ibid.

Le contrat local de sécurité est le socle de la sécurité. Son objectif est de garantir la sécurité des personnes et des biens pour tous et par tous. Dans ce cadre, on assiste alors à un renforcement du partenariat entre la police de proximité, instance intrinsèque et indissociable du contrat local de sécurité et les partenaires énoncés ci-dessus. Avec ceux-ci, tous les policiers de proximité doivent collaborer. « La sécurité est l'affaire de tous »¹². Il privilégie l'éducation à la citoyenneté, la proximité des forces de l'ordre (police et gendarmerie), un renforcement de l'action conjointe de l'ensemble des services de l'Etat et une meilleure coordination avec les actions menées par les partenaires locaux. Les signataires en sont le préfet, représentant de l'Etat, le procureur de la République, le recteur d'académie, le(s) maire(s) concerné(s) et parfois le président du conseil général ou celui du conseil régional. Cette liste n'étant pas exhaustive, d'autres signataires peuvent y être associés. Par exemple, à Dunkerque, il est signé par le préfet de la région Nord/Pas-de-Calais, le Maire de Dunkerque, le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Dunkerque, le Recteur de l'Académie de Lille, le Président de la Société Anonyme « Le Cottage Social des Flandres », le Président de la Société Anonyme « La Maison Flamande » et le Président de l'OPAC du Nord.

Il est élaboré selon un schéma méthodologique comprenant trois phases :

- une phase de négociation : le préfet et le Procureur de la République la conduisent conjointement et y associent les différents acteurs de la vie sociale (police et gendarmerie, éducation nationale, emploi et solidarité, jeunesse et sports, protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire, mais également le monde associatif, les sociétés de transports en commun, les responsables des principaux établissements commerciaux, etc...). Celle-ci a pour but de définir les thèmes que les partenaires souhaitent aborder. La population est elle aussi associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du contrat.
- la définition d'un territoire : le plus souvent, il s'agit de la commune ou de l'agglomération.

¹² Ministère de l'intérieur, « discours de Daniel VAILLANT, Ministre de l'Intérieur », *Rencontre nationale des contrats locaux de sécurité*, 25 juin 2001, http://www.gouv.fr/ministre/discours/cls_250601.htm, p.1.

- un diagnostic local de sécurité (déjà existant par le passé) : des plans d'action conjoints concrets doivent être élaborés entre tous les acteurs de la vie de la cité. Il doit être fait un constat de la situation en terme de délinquance, une évaluation du sentiment d'insécurité, afin de trouver des solutions adaptées aux problèmes du ressort établi par le contrat local de sécurité. Les autorités de police ne travaillent plus seules, car elles organisent les coopérations requises avec l'ensemble de ses partenaires. Un calendrier, ou plutôt un échéancier, doit aussi être mis en place pour évaluer ces actions.

Le contrat local de sécurité de Dunkerque se compose comme suit :

- une synthèse du diagnostic établi par les différents partenaires :
 - une analyse socio-démographique ;
 - une analyse de la délinquance et du sentiment d'insécurité ;
 - les réponses apportées par les différents partenaires du contrat local de sécurité ;
- le contrat local de sécurité :
 - les grandes orientations ;
 - le plan d'actions du contrat local de sécurité : celles-ci sont concrètement détaillées dans les fiches-actions¹³ ;
- une note sur la conduite, le suivi et l'évaluation du contrat local de sécurité ;
- les tableaux synthétiques financiers du coût de l'opération.

Les policiers souhaitent responsabiliser chaque partenaire du contrat local de sécurité, car ceux-ci sont très demandeurs de sécurité, mais parfois monopolisent les forces de l'ordre. C'est ensemble que les solutions doivent être trouvées, sans pour autant que la police nationale ait besoin d'intervenir. Le but du contrat local de sécurité est de rendre les acteurs de la collectivité territoriale un peu plus autonomes sans que les actions engagées outrepassent leurs compétences.

Les notions de territorialisation et de partenariat ne sont donc pas des notions récentes, mais tentent d'être adaptées aux besoins du moment. Le policier et l'institution policière tentent, eux-aussi, de s'y soumettre.

¹³ Cf Annexe 1 relative à la composition d'une fiche-action

II – Policier de proximité : un métier rajeuni

Le second volet de la réforme est le métier de policier de proximité. Celui-ci est caractérisé par deux éléments : le policier de proximité lui-même et l'organe institutionnel de sécurité. Des modifications ont été apportées à la fonction de policier pour que la proximité fasse partie, intrinsèquement, de son métier. Cependant, à bien y réfléchir, les qualités requises en matière de police de proximité ne sont-elles pas celles que devraient avoir tout agent de police ? L'aspect novateur réside plus dans l'institution de sécurité. On assiste à une refonte du système policier afin d'y adapter la notion de proximité. De plus, tous les professionnels de la sécurité, qu'ils soient publics ou non, sont intéressés à cette réforme.

A- La mise en avant de l'initiative du policier de proximité : un policier plus impliqué et plus motivé

La responsabilisation et la polyvalence sont les deux piliers de l'initiative.

1- Un policier de proximité plus polyvalent

Certains policiers affirment avoir voulu faire partie de la réforme parce que « cela permet d'allier à la fois l'intervention et le côté social du métier »¹⁴. Cette polyvalence existe, tout d'abord, au sein de la fonction. Alors qu'auparavant on dissociait les polices de prévention et de répression, désormais, les deux attributs sont conjugués. Le policier de proximité est un policier généraliste. Il doit exercer une présence visible et rassurante sur le

quartier, renseigner, informer les citoyens, recueillir leur demande de sécurité, faire des rappels à la loi ou verbaliser les contrevenants. Il doit également intervenir au premier niveau de l'aide et de l'assistance. Il est médiateur des premiers degrés de conflits (conflits interfamiliaux, conflits de voisinage, etc...). Dans ce cadre, certains faits mineurs signalés sur la main courante judiciaire donnent lieu à une médiation, décidée par le policier. Le plaignant prend contact avec le policier de proximité qui convoque la partie adverse pour rechercher une solution amiable. Une fiche de suivi de la tentative de médiation est établie. Le différend est ainsi résolu rapidement sans faire appel aux autorités judiciaires. En cas d'échec, le Parquet dispose de plus d'éléments pour exercer son pouvoir d'opportunité. Le but est que le policier de proximité soit plus réactif, qu'il apporte sa contribution à la lutte contre la petite et moyenne délinquance, notamment en matière de renseignements et d'enquêtes et qu'il réceptionne les plaintes et les témoignages, etc.... L'agent de première ligne a donc pour fonction de prévenir et de dissuader, mais également de réprimer et de sanctionner les différentes formes de délinquance. Il n'est pas tour à tour agent de police administrative et agent de police judiciaire, il exerce simultanément les deux fonctions.

Lorsqu'on interroge les agents de première ligne du commissariat de Jeu de Mail et de celui de Dunkerque-centre sur le caractère exagérément polyvalent de leurs fonctions, leur avis est relativement partagé. Certains admettent avoir un rôle social trop important. Les policiers doivent être à l'écoute des gens, même s'il s'agit de peines de cœur. Il faut aiguiller les victimes vers des institutions spécifiques, les convaincre de s'y présenter. Parfois même, les policiers aident certaines personnes demanderesse d'emploi. D'autres fonctionnaires de police estiment que ces qualités doivent être intrinsèques à leur emploi, celles-ci étant censées leur être enseignées en école de police. En outre, la fonction du policier de proximité doit aller bien au-delà de son métier de policier, puisqu'en diagnostiquant l'état des lieux de son territoire, il est également démographe et sociologue. Son but est de ne pas demeurer le dernier recours des habitants, mais au contraire de devenir l'informateur quotidien de ceux-ci, dans le seul but de répondre au mieux à leurs attentes.

¹⁴ citation d'un adjoint de sécurité du commissariat de Jeu de Mail.

Dans le cadre des patrouilles, les agents de première ligne sont très scrupuleux. Les immeubles sont visités et inspectés.

Par exemple, les patrouilles de rue peuvent être propices à faire quelques rappels à la loi aux motocyclistes. La démarche est d'ailleurs appréciée par ceux-ci. Les policiers expliquent en quelques mots pourquoi le port du casque est obligatoire et important. Les contrevenants ne seront pas verbalisés et repartiront en remerciant les policiers et sans aucune animosité. Parfois des gestes anodins et à la portée de tous donnent une meilleure opinion de la police (par exemple, en aidant une maman à porter une poussette). La patrouille de rue permet aussi l'observation de faits suspects, tels des voitures abandonnées sur le bas côté des routes.

Grâce aux exemples précités, on peut donc conclure que le policier a un rôle préventif, dissuasif, d'aide à la population sans pour omettre l'aspect judiciaire de sa fonction.

La polyvalence doit être également effective dans le temps et dans l'espace.

D'une part, l'adaptation des horaires d'ouverture des commissariats ou de présence sur le terrain permet indirectement d'accroître la présence policière aux heures où les besoins sont les plus forts et en fonction des attentes de la population. « Ces horaires doivent être adaptés soit de façon pérenne, soit de façon ponctuelle lors d'une circonstance particulière (par exemple : événement particulier dans un quartier ou circonstance se reproduisant régulièrement telle qu'ouverture nocturne d'un centre commercial tel jour de la semaine) »¹⁵. Dans certaines villes, l'unité de patrouille fait varier ses horaires en fonction des circonstances et de la demande des multiples partenaires. Cela est censé pallier le problème que l'on avait rencontré sous le règne de l'îlotage, à savoir l'absence des îlotiers à la tombée de la nuit, période à laquelle ils auraient été indispensables. A Dunkerque, un bureau supplémentaire est ouvert l'été sur la digue de Mer pour faire face aux soucis posés par l'afflux touristique.

D'autre part, la polyvalence doit s'exercer également à travers les moyens utilisés pour patrouiller. En effet, il a fallu quitter le confort des cars et des voitures de police pour

¹⁵ Ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'IHESI, *Le guide pratique de la police de proximité*, La sécurité aujourd'hui, Paris : La documentation française, 2000, p.55.

intervenir plutôt à pied, à vélo ou même à cheval, car il était reproché aux îlotiers de ne jamais vérifier ce qui se passait dans les cours intérieures, les halls et les cages d'escaliers des immeubles. Aussi, les anciens « moyens de transport » ont été privilégiés.

Toutefois, la polyvalence n'existe qu'à l'intérieur d'un groupe et n'est pas forcément individuelle comme le prévoyait la réforme. Il existera toujours des policiers affectés à l'accueil et à l'audition et des agents de police dits « de terrain ». Le policier affecté au dépôt de plainte n'est pratiquement jamais sur le terrain, et même si l'agent de terrain enregistre une plainte, le plus souvent, il renverra le plaignant devant le bureau de police. Ainsi, les tâches se répartissent à l'intérieur d'un commissariat.

Cette polyvalence a pour corollaire la responsabilisation des agents de première ligne.

2- Un policier de proximité responsabilisé

Travaillant dans des territoires clairement identifiés, en contact avec la population et exerçant des missions polyvalentes, le policier est responsable de son territoire. Cela ne signifie pas qu'il ait une responsabilité juridique, mais que son travail soit valorisé.

A chaque quartier est attaché un fonctionnaire de police, identifié par la population et par ses subordonnés comme étant le responsable du quartier. C'est à lui d'apporter une réponse idoine et durable aux attentes de la population : c'est la gestion par objectifs. Il faut donc remettre en cause cette culture d'obéissance qui caractérisait le management policier, car subordination totale et pleine responsabilité sont peu compatibles. En outre, l'évaluation du travail du policier ne doit plus être que purement répressive, la notation ne constituant pas une motivation.

Le policier de proximité a la responsabilité d'adapter la répression de la délinquance. L'échelle de valeurs des fonctionnaires de police, auparavant basée sur le code pénal, a été modifiée, car les agents de première ligne font désormais face à tous les phénomènes dissidents urbains. Même si l'on peut considérer qu'il s'agit d'infractions, on ne peut les réprimer puisqu'elles ne sont pas légalement incriminées. Les fonctionnaires de police ont donc la charge de trouver la réponse la plus adéquate possible, afin qu'il n'y ait ni sentiment d'impunité, ni sentiment d'insécurité.

Ce métier rajeuni n'est pas l'apanage du policier de proximité, acteur de première ligne. L'élément réellement novateur se situe dans la refonte de l'appareil sécuritaire: police nationale, forces de l'ordre, en général ou encore professionnels de la sécurité, dont l'intervention est de plus en plus fréquente.

B- Une nouvelle organisation des professionnels de la sécurité

Tous les échelons de la police nationale et toutes les forces sécuritaires publiques ou privées doivent être associées à la police de proximité.

1- Une réforme adaptée à tous les niveaux de police

Tout d'abord, tous les degrés hiérarchiques sont concernés par la réforme. En plus de « la mission impartie à chacune des fonctions, la police de proximité en enrichit les tâches, en valorise le rôle et donne à chacun une responsabilité précise »¹⁶.

¹⁶ Ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'IHESI, *Le guide pratique de la police de proximité*, La sécurité aujourd'hui, Paris : La documentation française, 2000, p.83.

Le directeur départemental de la sécurité publique exerce une fonction de direction, d'animation, d'organisation et de contrôle de la mise en œuvre de la police de proximité. Il veille à ce que la mise en place de la réforme soit cohérente sur l'ensemble du département. Il coordonne les services de sécurité publique, ainsi que les partenariats et est responsable de la communication, qu'elle soit externe ou interne.

Le chef de circonscription a les mêmes fonctions que le directeur départemental de la sécurité publique, dans le ressort de sa circonscription. Ainsi, il définit les secteurs et les quartiers, coordonne les partenariats, définit les orientations imparties à la police de proximité, assure la communication interne et externe et organise l'assistance et l'aide aux victimes.

Le chef du service de police de proximité met en œuvre les actions qui lui sont confiées par son supérieur direct (le chef de circonscription). Il définit également les objectifs de la police de proximité, entretient les partenariats et veille au bon fonctionnement du processus de retour d'informations aux policiers de proximité.

Le chef de secteur est responsable de la sécurité au quotidien dans son secteur. Il commande, gère, encadre le personnel, il recueille et gère l'information, assure les liaisons entre commissariats de quartiers, mobilise les réseaux de partenaires et définit les objectifs de police de proximité.

Le chef d'équipe anime et dirige sur le terrain l'équipe de police de proximité composée des agents de première ligne. Il a le même rôle qu'un chef de secteur mais dans le ressort de son quartier.

Si la participation à la police de proximité se fait verticalement (hiérarchiquement), elle est aussi horizontale (entre les différents services de police).

L'activité de police de proximité s'organise dans la complémentarité. Le policier de proximité travaille en étroite collaboration avec les services spécialisés dont les responsables conservent la possibilité de se saisir d'affaires particulières. Le policier de proximité n'exerce qu'un pouvoir de police judiciaire restreint. Par conséquent, pour tout ce qui dépasse sa compétence (affaires graves d'atteintes aux personnes, affaires de mœurs, affaires de stupéfiants, la plupart des violences urbaines...) il doit travailler en coopération avec les services de police compétents.

En général, les services spécialisés demeurent plus concentrés dans la circonscription. Par exemple, la circonscription de sécurité publique de Dunkerque est organisée comme suit :

- Police-secours est rattachée au commissariat central. C'est la police réactive qui intervient lors d'un événement de voie publique ou sur réquisition. Elle répond à l'urgence. A Dunkerque, Police-secours assure les rondes nocturnes. En effet, seul le commissariat central demeure ouvert au public la nuit, les bureaux annexes fonctionnant de 8 heures à midi et de 14 heures à 18 heures, du lundi au vendredi ;
- La formation motocycliste urbaine assure la sécurité routière et la répression des infractions au code de la route, de même qu'elle prête assistance aux autres unités de voie publique quand surviennent des manifestations, des accidents de la circulation, des vols à main armée ou encore des agressions ;
- La brigade de jour assure soit des missions particulières comme l'escorte, les extractions de détenus, la présentation au Parquet, etc... ou effectue une mission générale comme la sauvegarde de la tranquillité dans tous les secteurs. Cette unité est notamment chargée de la surveillance des lignes de DK'Bus Marine, société de transports en commun dunkerquoise, sur l'ensemble de la circonscription ;
- L'unité canine légère effectue des patrouilles générales sur l'ensemble de la circonscription et fournit un appui aux autres unités, notamment lors d'interventions difficiles ou « à risque ». En effet, la politique des officiers de secteur est de ne pas trop exposer les agents de première ligne ;
- La brigade anti-criminalité, plus communément appelée « BAC » appuie aussi les policiers de proximité en cas de danger. Les fonctionnaires de cette unité ont pour principale mission de rechercher les flagrants délits. Compétents sur l'ensemble de la circonscription de police, ils effectuent les interpellations, les constatations et les présentations des individus devant l'officier de police judiciaire compétent ;
- Les officiers du « quart » dirigent l'activité générale de voie publique. Ils gèrent l'événement et se déplacent pour toute intervention particulière,

exercent un commandement opérationnel sur toutes les unités de voie publique, reçoivent les plaintes à toute heure du jour ou de la nuit et diligentent les procédures, notamment de flagrant délit en « temps réel », permettant au Procureur de la République de prendre immédiatement une décision.

- Le service d'investigations et de recherches (le SIR) intervient en parallèle de toutes ces sections, y compris, de la section police de proximité. Il assure l'exécution des instructions du Parquet, traite les procédures judiciaires importantes et assure l'exécution des commissions rogatoires délivrées par les juges d'instruction.

Cette circonscription remplit les tâches judiciaires et administratives dévolues à la police nationale tout en maintenant une présence significative sur la voie publique et un traitement en temps réel. En journée, tous les services décrits ci-dessus veillent à la paix et à la tranquillité publique, la protection des personnes et des biens et viennent appuyer le travail des policiers de proximité des différents quartiers. La nuit, Police-secours sécurise et intervient. La BAC procède à la recherche des malfaiteurs et le quart assure le suivi judiciaire. La Police de proximité, la brigade canine, la brigade de jour et la Formation Motocycliste Urbaine travaillent en horaires décalés afin de fournir un service de qualité au citoyen.

Dans l'esprit de la réforme, le policier de proximité devrait demeurer le premier interlocuteur en cas d'infraction (prise de plainte, traitements des premiers actes judiciaires...) conservant le lien entre ces autorités de police spécialisées et la population. Les victimes pourraient ainsi être mieux informées des suites données à l'enquête.

2- La relative implication des autres professionnels de la sécurité dans la police de proximité

Trois sortes de professionnels de la sécurité viennent appuyer les policiers de proximité dans leur travail. Certaines collaborations sont souhaitées, d'autres moins, même si elles sont utiles.

a- La proximité, « règle d'or de la gendarmerie »¹⁷

La gendarmerie nationale est un corps de proximité de part son origine, sa structure et son implantation, tout au moins dans l'espace puisqu'elle est présente sur 90% du territoire national. Il est donc important qu'elle exerce sa propre police de proximité. La réforme issue du colloque de Villepinte a certainement trop privilégié les zones de police, c'est à dire les zones urbaines et périurbaines. Lors de la politique de la ville, les autorités publiques exerçaient un réel contrôle sur les zones citadines. Mais, une migration de la délinquance s'est opérée vers les zones périurbaines. Aussi, afin que le même phénomène ne s'étende pas aux zones rurales, il est nécessaire d'équilibrer la prévention de la délinquance en la garantissant également dans les ressorts de compétence de la gendarmerie.

La gendarmerie de proximité met l'accent sur la prévention de la délinquance chez les adolescents. Depuis toujours, la gendarmerie avait pour rôle la prévention, mais compte tenu de l'augmentation substantielle de la délinquance chez les jeunes, les brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) furent créées en 1997 selon une volonté gouvernementale. C'est alors que celle de La Madeleine, dans le Nord ouvrit ses portes en 1998. Elle s'attacha, en premier lieu, à la toxicomanie, puis s'intéressa à la violence, au

¹⁷ MAFART (J.), « La gendarmerie nationale et la proximité », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 192 et 193, Paris : ADDIM, 1999-3-4, juillet-décembre 1999, p. 37.

racket mais aussi à la maltraitance, à l'alcoolisation du week-end et également aux sectes. Les gendarmes de la BPDJ interviennent en établissements scolaires, dans les maisons de quartier et auprès des associations, ainsi que des foyers de jeunes en difficulté, afin de préserver toute la jeunesse contre les dangers qu'elle court. Elle organise également des rencontres sportives. Le but est de rendre le gendarme plus accessible. Les jeunes voyant les gendarmes comme des « keufs », il est donc nécessaire de les amener à renoncer à leurs clichés et à comprendre que la prévention n'est pas synonyme de répression. Il est important de montrer pourquoi le gendarme verbalise, d'adapter son langage, son attitude selon les endroits où l'on intervient et de sensibiliser les adultes, grâce aux réunions de parents d'élèves. La remise en question est permanente¹⁸.

La gendarmerie opère également une présence dissuasive. La surveillance se fait sous toute forme, à pied, en véhicule, en hélicoptère. Le but est de répondre le plus rapidement possible aux infractions et de les faire cesser. « L'action des gendarmes est continue dans le temps et dans l'espace », me soumet le Capitaine DURET, Commandant de gendarmerie de la compagnie de Saint-Nazaire, en Loire Atlantique. Celle-ci intervient également en zone périurbaine. Notamment à Trignac, dans la banlieue nazairienne, une cellule de veille a été mise en place, en contact avec le parquet et les intervenants (autorité municipale et associations). Il y est analysé le phénomène délinquant, recherché les causes et trouvé les solutions. « Le but est de combattre la petite délinquance afin d'éviter l'effet « boule de neige » précise le capitaine DURET. En zone périurbaine, l'intervention est quotidienne en envoyant différentes patrouilles pour répondre également aux différends de voisinage, aux incivilités¹⁹.

Le problème est que les brigades des zones rurales sont vidées et leurs effectifs replacés en zone périurbaine. Cette redistribution pourrait, à moyen terme, entraîner une

¹⁸ Résumé de l'entretien en date du 13 mars 2001, à la brigade de prévention de la délinquance juvénile de La Madeleine, avec l'adjudant Yves DEHAUDT.

¹⁹ Résumé de l'entretien en date du 26 février 2001, à la compagnie de gendarmerie de Saint Nazaire, avec le capitaine DURET, commandant de la compagnie de gendarmerie de Saint Nazaire.

migration de la délinquance vers les zones rurales, les brigades territoriales de campagne ne permettant alors plus de répondre aux incidents que supposerait cette mutation.

b- La coopération entre police municipale et police nationale

En ville ou dans les zones de police, deux compétences concurrentes pouvaient exister sur un même ressort territorial. Avant la réforme de la police de proximité, les deux autorités, tout au moins en matière de prévention, exerçaient les mêmes missions sur le même territoire. La police nationale, dans le cadre de la politique de la ville, avait mis en place l'îlotage. La municipalité, par le biais des commissions communales de prévention de la délinquance imposait également un traitement préventif à ces policiers municipaux. Se créaient alors des conflits de compétence. Depuis la réforme de la police de proximité, les compétences se sont réparties entre les deux autorités de police. La police nationale s'investit pleinement en matière de proximité, alors que la police municipale coopère en lui allégeant le travail. Elle est compétente en matière de stationnement, de surveillance de l'entrée et de la sortie des écoles. Etant déchargé de ces attributions, le proximier pourra consacrer plus de temps aux missions sécuritaires. La police municipale devient également une source d'information. Cela dépend toutefois de la bonne volonté des municipalités à collaborer avec la police nationale. En effet, la plupart des communes ne disposent pas de police municipale, certains maires étant même contre leur existence. « Je suis contre la police municipale » expose Monsieur Jean-Claude MIGNON, Député-Maire de DAMMARIES-les-LYS²⁰. Il ajoute : « mes administrés considèrent le maire comme le premier responsable de la sécurité . Or la sécurité doit être exclusivement prise en charge par l'Etat ». Certes, il ne faut pas oublier que la sécurité est l'affaire de tous. Mais il est vrai qu'elle ne doit pas uniquement demeurer l'enjeu des municipalités, car cela risquerait d'entraîner des dérives. Une police municipalisée serait une police plus proche de ses concitoyens, mais empreinte d'un risque de « sherifisation ». La sécurité ne serait pas égale

²⁰ MIGNON (J-C), « Je suis contre la police municipale, Sécurité Nationale...ou (et) intercommunale ?, *La Lettre du cadre*, Voiron : SEPT, 1^e mars 2001, p.21.

pour tous si elle était soumise au budget de chaque commune, celles-ci ne disposant pas toutes des mêmes apports financiers. Déjà, on a pu constater dans les développements précédents que la mise en place de la réforme de la police de proximité est relativement dépendante du bon vouloir des municipalités. Il serait encore plus dangereux que la sécurité soit dépendante des doctrines politiques des maires qui n'ont pas tous la même conception des attentes sécuritaires.

Même si la collaboration entre les municipalités, et donc entre la police municipale, et les autorités de police nationale n'est pas à omettre et est même souhaitable Il ne faut pas oublier que la sécurité est une prérogative régaliennne. Les élus, eux-mêmes, sont d'avis que chaque corps exerce son métier et le sien, uniquement, même si une certaine coopération doit être envisagée. Cela doit constituer une collaboration et non une main mise du pouvoir politique d'une commune sur la sécurité.

c- Un apport de sécurité des sociétés privées controversé, mais utile

Les sociétés privées de sécurité permettent également d'ôter une charge de travail à la police nationale. Celles-ci, face au manque de sécurité dont sont victimes ou pensent être victimes les citoyens, sont de plus en plus sollicitées, que ce soit dans les zones résidentielles, les zones commerçantes ou les lieux de loisir. Pareillement à la municipalisation de la police, cela risque de créer une inégalité face à la sécurité. En effet, celle-ci serait alors soumise à une notion financière. On peut trouver anormal qu'une copropriété de résidents, qu'une association de commerçants ou encore qu'une commune un peu plus fortunées se voient garantir une meilleure sécurité qu'un résident qui n'a pas la chance de vivre dans un espace sécurisé. Toutefois, il paraît légitime de vouloir vivre dans un espace sain. Certes, il y a une inégalité devant la sécurité, mais l'insécurité pour tous est-elle plus juste ?

CONCLUSION

Par conséquent, on peut observer que les éléments qui constituent la mise en œuvre de la police de proximité ne sont pas purement nouveaux. C'est surtout leur agencement qui paraît essentiellement novateur. La nouvelle police de proximité constitue plus une rénovation qu'une réelle réforme.

Puisque l'on vient de définir les contours de la réforme de la police de proximité, il conviendrait, désormais de s'interroger sur son impact en matière de sécurité et sur ses dysfonctionnements.

CHAPITRE 2 – LA POLICE DE PROXIMITE : UN BILAN MITIGE, CONSEQUENCE DE DYSFONCTIONNEMENTS RECURRENTS

Voici deux ans que la réforme de la police de proximité fut mise en place. Nous avons constaté, à travers le chapitre premier, que celle-ci consistait essentiellement à réorganiser des éléments déjà usités.

Son objectif étant de réduire l'insécurité, il convient de s'interroger sur les résultats et sur leur interprétation. En effet, l'insécurité, qu'elle soit statistique ou psychologique ne diminue pas et l'on pourrait expliquer ce bilan par des dysfonctionnements persistants.

I – Les résultats de la police de proximité : un bilan en demi teinte

Face à une délinquance qui ne cesse de croître, l'opinion publique reste perplexe. Toutefois, elle n'hésite pas à entreprendre des actions pour améliorer l'état actuel des choses.

A- Un bilan statistique mitigé, une opinion publique partagée

1- Une délinquance en constante évolution

Les dernières statistiques de la délinquance n'apparaissent pas bonnes. « Sécurité : mauvais chiffres, plus de policiers » titre *Le Monde*²¹. Il ajoute qu'« en 2000, les infractions recensées ont augmenté de près de 5 %²². »

Le journal « Libération » relève une explosion de la délinquance, une montée de l'insécurité. « Les chiffres s'envolent, et la peur prend les Français à la gorge »²³. Plus l'effectif policier est important, plus il y a de méfaits, observe le quotidien. On aboutit à un véritable paradoxe.

²¹ CEAUX (P.), « Sécurité, mauvais chiffre, plus de policiers », *Le Monde*, 31 janvier 2001, p. 1.

²² Ibid.

²³ SCHALCHLI (U.), SCHOULER (C.), « Une peur peut en cacher une autre », *Libération*, le 14 février 2001.

En 2000, la délinquance a augmenté de 5,72 %, soit 203 985 faits supplémentaires répertoriés durant cette période. L'accroissement des faits de petite délinquance, tels les vols à la roulotte, les vols simples en sont en grande partie la cause.

Si l'on opère une répartition de la délinquance durant l'année 2000, les crimes et les délits se sont accrus de 4,48% alors que la délinquance de voie publique - celle que traite majoritairement la police de proximité - a diminué de 0,51%²⁴. Celle-ci constitue, tout de même, 51,37% des infractions enregistrées par les services de police et de gendarmerie en France métropolitaine.

En 2000, dans le district de Dunkerque, on observe une forte croissance des faits constatés de 11,8%. Cette progression est largement supérieure à la moyenne nationale. La délinquance atteint, dès lors, un niveau inégalé depuis dix ans. Cependant, la délinquance de voie publique baisse régulièrement sur les quatre dernières années. Elle représente à Dunkerque, 56,4% des faits constatés en 2000 et est principalement composée d'atteintes aux biens. 39,8% d'entre elles sont des vols simples, 31,6% sont des destructions et des dégradations. Cette évolution concerne plus particulièrement certaines catégories d'infraction, tels les menaces et le chantage, les vols avec violence, les cambriolages et les incendies volontaires et cela est assez significatif du climat actuel des zones périurbaines alors que les médias font état d'incivilités, de pillage, d'incendies visant plus particulièrement les voitures ou déclenchés en vue d'irriter les pompiers.

La diminution à brève échéance des comportements délictueux n'est pas l'objectif immédiat de la police de proximité. Son but est de renforcer le sentiment de sécurité des habitants. Aussi, la mise en œuvre de la réforme pourrait avoir l'effet ambigu de faire croître les statistiques. Celles-ci prennent en compte, non pas l'augmentation de la délinquance elle-même, difficilement quantifiable, mais l'augmentation des faits constatés inscrits sur les mains courantes des bureaux de police ou des brigades de gendarmerie. Les mauvais chiffres ne doivent donc pas seulement être interprétés, même s'il faut faire preuve de réalisme, de manière négative. Certes, la délinquance augmente, mais c'est

²⁴ Ville de Dunkerque avec la collaboration de l'IHESI, *L'analyse du contrat local de sécurité de la ville de Dunkerque*, 2000.

surtout le signalement des faits qui croît. Un point positif pourrait être tiré de cette analyse : les résidents s'octroient plus facilement le droit de signaler les infractions, dont ils sont victimes, aux forces de l'ordre. On peut mettre à l'actif de la police de proximité le rapprochement avec la population que la réforme a préconisé. La réouverture des bureaux annexes de police ou autres commissariats de quartier commence certainement à faire son œuvre ainsi que la fidélisation des agents de police sur le terrain.

Les statistiques doivent toutefois être interprétées avec prudence. L'analyse du Contrat Local de Sécurité de Montpellier est exemplaire à ce titre. Le diagnostic fut confié à une société qui a conclu en ces termes : « La ville de Montpellier connaît une diminution des faits constatés par les services de police nationale, de 1993 à 1997, de 15,76%, mais malgré cette baisse significative, le taux de criminalité de la ville demeure trop élevé »²⁵. L'opinion publique retiendra l'importance du taux de criminalité et non la baisse substantielle des faits constatés. Ainsi, certaines sociétés de statistiques créent le sentiment d'insécurité en insistant lourdement sur l'aspect négatif des chiffres, alors que d'autres usent de tous les stratagèmes pour éviter qu'une croissance des infractions ne soit trop apparente. De plus, dans l'exemple précité, le terme « criminalité » peut être interprété à la fois au sens large (englobant toutes les infractions) ou au sens restreint (ne comprenant que les faits criminels). La seconde interprétation permettrait de déceler une erreur monumentale de la part de l'institut de sondage, celui-ci associant à la fois la totalité des infractions et les faits criminels en particulier. L'insécurité ne doit pas être « une simple question de management »²⁶.

Les faits constatés sont donc en constante évolution. Si cela est explicable, le taux d'élucidation paraît beaucoup plus inquiétant, compte tenu de sa faiblesse.

En 2000, cet indice essentiel de l'activité policière est de 23,1%, sur l'ensemble du territoire national. Soit à peine un quart des méfaits, inscrits sur les mains courantes sont résolus par la police. Le taux d'élucidation de la délinquance de voie publique, intéressant

²⁵ SAINATI (G.), « Le souverainisme policier, nouvelle doctrine pénale », Police et insécurité, *Justice*, 1998.

²⁶ Ibid.

principalement la police de proximité, a évolué faiblement entre 1999 (9,32%) et 2000 (9,27%). Nous noterons toutefois la faiblesse de celui-ci.

Dans le district de Dunkerque, en 2000, le taux d'élucidation de la police nationale est supérieur à la moyenne nationale. Globalement, il est de 26,9%, celui des infractions liées à la délinquance de voie publique étant de 10,7% en 2000.

Cela signifie que les forces de l'ordre n'ont pas su répondre à la délinquance déjà existante, mais encore moins anticiper son augmentation.

Il est un fait certain, l'insécurité augmente. Son aspect statistique nous le prouve, la délinquance ayant encore évolué de +7,02%²⁷ au premier semestre 2001, son aspect psychologique également.

2- L'opinion partagée de la population et des élus

Depuis la mise en place de la nouvelle réforme, les Français ne se sentent pas plus en sécurité. Ils se plaignent de l'absence et de la démission des autorités publiques. « Les policiers, on les voit tourner, mais ils ne montent jamais dans les cages d'escalier ; C'est là que ça se passe, les problèmes »²⁸, confie une habitante de la cité des Hauts-de-Rouen à un journaliste du Monde. Une victime se souvient également que lors de son agression, « il était à peine 19 heures ; il n'y avait aucun policier dans la rue et le poste était fermé »²⁹.

A Dunkerque, par exemple, les habitants sont très partagés sur le point de savoir si les forces de l'ordre s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet. Dans un sondage datant de 1999, 70,2% des dunkerquois étaient satisfaits de l'accueil au commissariat, mais

²⁷ Ministère de l'intérieur, Communiqué sur l'évolution de la criminalité et de la délinquance constatées en France métropolitaine au premier semestre 2001, <http://www.interieur.gouv.fr/statistiques/crim2001/communiqu.htm>, p.1.

²⁸ CHAMBON (F.), « Dans les quartiers sensibles, la proximité à l'épreuve du terrain », *Le Monde*, 5 mai 2001, p. 5.

²⁹ Ibid.

seulement 42,9% appréciaient l'action de la police en matière d'aide et d'assistance. En matière de prévention, leur jugement reste réservé. Des groupes de travail se créent afin de collaborer avec la police et de trouver des solutions pour pallier ce sentiment d'insécurité qui a gagné les quartiers (par exemple, le groupe « Prévention et sécurité »).

Au sein du quartier de Jeu de Mail, les policiers semblent mieux acceptés par la population. Mais, cela n'empêche pas que quelques incidents aient lieu. Par exemple, la veille de mon arrivée au sein du commissariat, les murs de celui-ci avaient été maculés d'insultes à l'encontre de l'institution policière et même des policiers nommément cités. Une dénonciation fit avancer l'enquête. On pourrait considérer ce signalement comme un acte de civisme facilité par l'implantation d'un bureau de police dans le quartier. Mais, le bénéfice demeure relatif car souvent la délation constitue plus une vengeance qu'un réel souci d'aider les policiers.

L'analyse du tableau de bord du commissariat de Jeu de Mail appuie la thèse de la fluctuation de l'opinion de la population, relativement à leur sécurité. En septembre 2000, bien qu'ayant un réel sentiment d'insécurité, les habitants ont apprécié la présence constante d'un policier sur le secteur. Les réunions laissent apparaître une réelle satisfaction de la présence d'un fonctionnaire de la police nationale reconnu par tous. Toutefois, cela est encore considéré comme trop occasionnel. A la fin de l'année 2000, cette relative confiance s'estompe, suite à un incendie volontaire qui a ravagé la cave d'un immeuble. Les agents de première ligne m'ont confié qu'aucun témoin ne désirait parler. Les meneurs d'une bande, soupçonnés, ayant promis des représailles, le quartier se retranchait dans son mutisme. Il fallait alors regagner la confiance des habitants. La réponse apportée fut celle de l'ouverture du bureau de police qui, en général, fut bien perçue par la population.

La confiance de la population est énormément sujette aux aléas de la délinquance. L'essentiel de la solution réside dans l'évolution du taux d'élucidation. Certes, il est important de mettre à disposition du citoyen tous les moyens pour qu'il puisse se reposer sur les forces de l'ordre pour sa sécurité et qu'il puisse se plaindre à elles s'il a été victime d'un préjudice. Cependant, celui-ci ne sera pleinement satisfait que si le méfait dont il a été victime a été efficacement et rapidement élucidé.

Le policier doit plus que tout être valorisé aux yeux de la jeunesse. C'est, sans aucun doute, la catégorie qui accepte le plus mal la présence des policiers. Certains ne connaissent aucune autorité parentale à laquelle ils puissent se référer, pourquoi accepteraient-ils l'autorité d'un corps étranger à la cellule familiale ? Lors des auditions, on peut constater l'agressivité dont les jeunes font preuve. Par exemple, à Jeu de Mail, un jeune mis en cause, pour avoir proféré des insultes, était entendu par un gardien de la paix. Alors qu'il niait les faits dans leur totalité, les policiers tentèrent de le raisonner en lui expliquant que ses actes étaient graves et qu'ils savaient qu'il n'était pas seul lors de leur commission. L'adolescent opposa une forte résistance mais ne céda pas, défiant les policiers. Si l'on observe les auditions, on se rend compte que les adultes admettent plus facilement leurs méfaits (lorsqu'il s'agit de petits larcins, voir d'incivilités) que les jeunes souvent très soudés à l'intérieur d'une même bande.

Lors de ses différentes interventions dans les établissements scolaires, le commandant MARTEEL a pu remarquer une grande misère intellectuelle de certains jeunes. Ces adolescents ont une vision étriquée de la police. « Pour eux, la police est raciste et sans contact avec les jeunes » me dit-il. Cependant, après une réunion, deux jeunes du quartier de Jeu de mail sont venus visiter les locaux du bureau de police et s'informer sur la profession.

Certes, le sentiment d'insécurité existe réellement dans l'esprit des français. Mais, il est également suscité par les médias et les hommes politiques.

La sécurité devient un enjeu médiatique et politique. « Gauche et Droite font assaut de pragmatisme pour lutter contre l'insécurité » titre Le Monde en pleine période d'élections municipales et cantonales³⁰.

Lorsque l'on analyse quelque peu les différentes campagnes électorales de cette année, on peut observer que les hommes politiques en font un cheval de bataille soit en y consacrant des rubriques entières, soit en utilisant le thème de la sécurité comme slogan. Par exemple, la campagne électorale du Docteur Pascal DEVINS à MAUBEUGE, pour les

³⁰ BEZAT (J-M), *Le Monde*, 6 mars 2001, p. 6.

élections municipales, destine la première partie de son programme à l'insécurité. Il propose :

- l'installation de caméras de télésurveillance dans les endroits sensibles,
- l'amélioration de l'éclairage public,
- la disparition des zones de non droit,
- la responsabilisation et la sensibilisation des parents d'enfants délinquants ;

Le Front national titre son programme électoral d'élections municipales dans la ville de MAUBEUGE, « Maubeuge-Sécurité »³¹. Le RPF (Rassemblement Pour la France) scande le slogan pour les élections cantonales : « Il n'y a pas de liberté sans sécurité ». A Lille, il clame « Halte à l'insécurité ». Le parti souhaite :

- « créer une véritable Police Municipale avec des agents assermentés et formés, et en élargir les missions :
 - o Assurer les patrouilles nocturnes dans tous les quartiers ;
 - o Assurer les missions d'îlotage et de dissuasion ;
 - o Assurer un accueil 24 heures sur 24 ;
 - o Assurer des missions de sécurisation communes avec la Police Nationale ;
- renforcer le système de vidéo-surveillance ;
- relier, enfin, ce système au commissariat, pour en exploiter les données ;
- chasser les dealers, qui sévissent à la sortie de nos écoles, en collaboration avec la Police Nationale ;
- mettre en place un service d'assistance aux victimes pour les premières démarches (Plaintes, Assurances, ...) ainsi qu'une aide psychologique »³².

Notons que la sécurité reste, dans le cadre des dernières élections, un argument de Droite. La Gauche l'intègre dans son programme sans la mettre en évidence. Cela s'explique par le fait que cette dernière en fait sa priorité dans sa politique nationale.

³¹ Programme électorale de Claude DERESNES, candidat pour le Front National, élections municipales de MAUBEUGE des 11 et 18 mars 2001.

³² Programme électorale d'Eric DARQUES, candidat pour le Rassemblement pour la France de Charles PASQUA, élections municipales de LAMBERSART des 11 et 18 mars 2001.

Le fait que le problème de sécurité soit constamment évoqué par les médias et les hommes politiques crée, en partie, la demande de sécurité. L'opinion publique en est dépendante. Plus on parle d'insécurité, plus la population ressent celle qui l'entoure et parfois même l'imagine. Il est évident qu'il faut la traiter, cependant il faut éviter de la susciter.

Même si le bilan global de la mise en place de la police de proximité semble en demi-teinte, des efforts sont accomplis tous les jours dans le cadre du contrat local de sécurité.

B- Le bon fonctionnement du contrat local de sécurité

La collaboration entre forces de l'ordre et acteurs de la vie sociale croît constamment, que ce soit à l'intérieur du contrat local de sécurité ou même au-delà. Le message de la sécurité pour tous et surtout par tous a été bien entendu. Les acteurs de la vie de la cité, qu'ils soient signataires ou non du contrat local de sécurité, sont responsables et semblent de moins en moins s'appuyer sur les institutions policières.

1- Une bonne collaboration à l'intérieur du contrat local de sécurité

On peut considérer que le fonctionnement des contrats locaux de sécurité est une réussite. En France, 550 d'entre eux ont été signés jusqu'alors et 200 sont en cours de signature. Soit, « 75% des trente millions d'habitants résidant en « zone police » sont désormais couverts par un contrat local de sécurité, 88% le seront bientôt »³³. Le succès est plus que quantitatif, il est également qualitatif.

³³ Ministère de l'Intérieur, « discours de Daniel VAILLANT, Ministre de l'Intérieur », *Rencontre nationale des contrats locaux de sécurité*, 25 juin 2001, http://www.gouv.fr/ministre/discours/cls_250601.htm, p. 2.

En effet, les thématiques abordées sont diverses. La création de groupes de tranquillité publique, la coordination entre la police nationale et la police municipale, le renforcement et la fédération des moyens d'action de proximité entre les bailleurs, la diversification de lutte contre les tags ou encore la prévention des incendies de poubelles³⁴ sont quelques-uns des thèmes abordés dans les fiches-actions du contrat local de sécurité du district de Dunkerque.

Le bon fonctionnement se traduit également par la motivation des différents partenaires du contrat local de sécurité à trouver des solutions sécuritaires qui allègeraient les missions de la police nationale. Même si les attentes de ceux-ci envers la police sont fortes et toujours croissantes, ils redoublent d'imagination lorsqu'il s'agit de garantir le bien être de leurs concitoyens.

D'une part, les municipalités elles-mêmes organisent la sécurité par différentes actions. Par exemple, la mairie de Rezé, dans l'agglomération nantaise, organise chaque été l'opération « Vacances tranquilles »³⁵. Tout au long de l'année, une vingtaine de personnes est affectée à la surveillance des parkings et des sorties d'écoles. L'été, ces effectifs se reportent en partie sur les lieux de promenades et de détente de la commune, pour en accroître la protection. Circulant à pied ou à vélo, les équipes, le plus souvent composées de deux agents municipaux, sillonnent et inspectent les principaux espaces publics de la commune de 13 heures à 19 heures. Cela semble avoir un effet dissuasif tout au moins pendant les heures de service. La mairie propose également aux résidents de signaler leur départ en vacances au commissariat. Une visite des extérieurs de leur domicile peut ainsi être effectuée régulièrement par des policiers ou des agents municipaux. En outre, une plaquette de conseils à suivre pour éviter les cambriolages est également disponible auprès du commissariat.

³⁴ Préfecture du nord, Ville de Dunkerque, *Contrat Local de Sécurité de la ville de Dunkerque*, 2000, pp. 55-60.

³⁵ Ville de REZE, « Vacances tranquilles », *REZE Magazine*, n° 73, 2001-3, juillet-septembre 2001, p. 18.

Cette collectivité territoriale dispose d'un service de prévention qui permet d'appuyer le travail des policiers ou tout au moins de l'alléger quelque peu. Il se compose de deux médiateurs sociaux, qui interviennent dans les établissements scolaires ou dans les maisons de quartier pour essayer de renouer le dialogue avec les jeunes. Deux agents de médiation civique sont affectés au service réglementation et tentent de résoudre les conflits naissants. La ville essaie également de faire prendre conscience aux habitants que tout citoyen est responsable de sa sécurité et de celle des autres, notamment en matière de signalements.

D'autre part, les bailleurs sociaux permettent le libre accès des policiers aux cages d'escaliers des immeubles et aux caves en leur fournissant les clés. Les agents des offices font également eux-mêmes la surveillance des bâtiments et signalent les faits douteux qui s'y produisent. Ils représentent un bon indice de la conjoncture d'un quartier et permettent de resserrer les liens entre les autorités de police et les habitants. Eux-aussi ont un rôle de médiateur lorsqu'ils règlent les différends entre voisins. Ils assurent également le premier degré de sécurité des immeubles en les polissant quelque peu.

Enfin, les établissements scolaires ont élaboré un partenariat assidu avec les forces de l'ordre. Des réunions fréquentes les en rapprochent. De surcroît, à Dunkerque, un système de fiches de signalement s'est instauré entre les deux acteurs. En octobre, à la sortie d'un lycée dunkerquois, s'installait un problème de racket et de violence, ces fiches ont permis l'interpellation rapide des coupables.

Les projets figurant dans les fiches-actions des contrats locaux de sécurité sont très honorables et ambitieux. Encore faut-il qu'on leur donne les moyens d'aboutir.

L'Etat prévoit d'appuyer le bon fonctionnement de ces contrats locaux de sécurité en apportant des moyens supplémentaires, à savoir 20 000 adjoints de sécurité et 15 000 agents locaux de médiation sociale proposés aux acteurs concernés par la « loi emplois jeunes ». D'autres emplois jeunes ont été créés sous l'égide d'autres ministères mais concourent également à la mise en place de la réforme. Il s'agit des aides éducateurs de l'Education nationale, des agents de médiation pénale. Par ailleurs, le budget « contrat

local de sécurité » établi en 2000 a été doublé en 2001, pour atteindre 340 millions de francs. Cela permet de donner lieu à de nouvelles actions. L'Etat espère ainsi la mise en place d'un observatoire de la délinquance, d'une campagne de communication de prévention de la délinquance, le financement de sessions de formation et bien entendu la continuation de ce qui a déjà été entrepris.

Malgré ces quelques critiques, le contrat local de sécurité est un outil bien assimilé. La collaboration va même au-delà de son cadre.

2- La collaboration des acteurs, non-partenaires du contrat local de sécurité

Par exemple, au Pôle Marine, centre commercial et de loisir dunkerquois, les agents de sécurité, les dirigeants ainsi que les commerçants travaillent en étroite collaboration avec les forces de l'ordre, assurant un contrôle permanent des installations afin d'éviter les vols, les dégradations et les rixes entre bandes rivales.

Elle existe également entre les policiers de proximité, la Poste et France Télécom. Les bureaux annexes entretiennent des relations assidues avec les associations éducatives qui gèrent la situation des « sans domicile fixe », des jeunes mineurs désocialisés.

La société de transport DK'BUS MARINE offre, elle aussi, ses propres leçons de civisme. Les responsables ont créé, en 1992, un service jeunesse. En collaboration avec l'éducation nationale et les maisons de quartier, des conducteurs de bus, des agents d'accueil et des contrôleurs vont dans les établissements scolaires présenter l'entreprise, parler des incidents. De plus, les 30 et 31 mai derniers, la société a organisé un bus de la citoyenneté qui a permis de présenter aux jeunes dunkerquois les actions citoyennes de la police, de la gendarmerie, des pompiers, etc... Cette démarche a porté ses fruits puisque les agressions d'agents ont diminué d'un tiers en un an, et il en est de même pour les bris de vitre.

Les policiers souhaitent responsabiliser chaque acteur du contrat local de sécurité, afin d'être moins sollicités. Certaines actions ne donnent pas lieu à un contrôle permanent de la part des policiers de proximité et peuvent être entreprises par les partenaires sans que ceux-ci outrepassent leurs compétences.

Le gouvernement souhaite apporter sa contribution en renforçant les contrats locaux de sécurité qui permettent d'associer les élus, la justice, la police et l'éducation nationale à la lutte contre la délinquance. Des contrats spécifiques pour les transports urbains et pour les centres commerciaux sont mis en œuvre tout au long de l'année 2001, faisant suite aux décisions du conseil de la sécurité intérieure, lors de sa séance du 30 janvier 2001.

On peut se réjouir de la prise en charge du problème de la sécurité par des institutions autres que les forces de l'ordre. Cependant, il faut admettre que les acteurs sociaux, partenaires ou non de la sécurité, sollicitent encore beaucoup les forces de l'ordre dans le cadre de leurs actions.

Le bilan des deux premières années de mise en place de la police de proximité reste, somme toute, mitigé. Peut-être, peut-on en attribuer la cause à la persistance des dysfonctionnements entourant l'appareil policier ?

II – Des dysfonctionnements persistants

Les résultats de la mise en place de la réforme sont essentiellement la conséquence de dysfonctionnements récurrents. Ceux-ci existaient avant la réforme et cette dernière ne les a pas enrayerés.

D'une part, ils sont d'ordre structurel, le manque de moyens, qu'ils soient humains ou matériels, freinant le bon fonctionnement de la police de proximité.

D'autre part, ils peuvent être culturels. En effet, certaines mentalités et pratiques néfastes à la bonne marche du processus de sécurisation sont persistantes et leur évolution paraît difficile.

A- Des dysfonctionnements structurels : le manque de moyens humains et matériels

1- Un manque cruel d'effectifs

La police nationale connaît une situation difficile en matière d'effectifs. Entre 1995 et 2005, ce sont quelques 48 600 policiers qui partiront en retraite. Ce phénomène n'ayant pas été suffisamment anticipé, cela crée un déficit humain au cœur de l'appareil policier. On peut proposer trois types de solution afin d'y pallier.

a- Le recrutement

Il serait nécessaire de recruter 6 000 à 7 000 fonctionnaires afin de combler ce déficit.

La première solution est, d'une part, l'ouverture des concours de la police nationale à un nombre plus important de candidats. Les pouvoirs publics le souhaitant, des places supplémentaires ont été offertes aux candidats au concours de lieutenant de police, en 2001. Mais, cela paraît dérisoire compte tenu de la carence en effectif. De plus, ces policiers ne sont pas immédiatement « utilisables », puisqu'ils doivent tout d'abord recevoir une formation. Un policier recruté actuellement ne sera opérationnel qu'en 2003. C'est pourquoi, 1000 gardiens de la paix supplémentaires seront engagés d'ici la fin 2001, l'objectif étant de les affecter prioritairement à la police de proximité.

La seconde solution est le recrutement d'emplois jeunes qui après une courte formation, deviennent des adjoints de sécurité et peuvent être directement mis en service. L'Etat prévoyait d'engager 20 000 adjoints de sécurité dans le cadre de la réforme. Ils constituent aujourd'hui près de 50% des effectifs employés. Cela a eu l'impact positif d'augmenter substantiellement la fréquentation des policiers sur le terrain. Cependant se posent des problèmes de formation, d'encadrement et de pérennité des fonctions.

La formation initiale des adjoints de sécurité paraît inadaptée. Elle ne comporte que 145 heures de cours généraux et 86 heures d'études des techniques professionnelles (premiers secours, formation au tir). Elle est constituée par l'apprentissage des procédures judiciaires, des mises en situation (relativement au comportement des personnes), des techniques d'accueil. En rien, celle-ci n'est propice à l'exposition des adjoints de sécurité aux situations de terrain. Ces postes ont été créés pour exercer de la prévention. Ce ne sont pas des policiers, au sens judiciaire du terme et n'ont aucune compétence pour intervenir. Alors qu'ils devraient être majoritairement affectés à des tâches d'îlotage et d'accueil, les missions qui leur sont imputées en commissariat s'écartent souvent de la lettre et de l'esprit de la réforme. Ils sont souvent livrés à eux-mêmes sur le terrain, pratiquent de véritables interventions et sont pour cela dotés d'une arme. Pour pallier ces inconvénients, un tutorat devait exister entre les officiers de police judiciaire et les adjoints de sécurité. Les premiers avaient pour mission de guider les seconds sur le chemin de la police de proximité. Cependant, faute d'encadrement suffisant, ce tutorat n'a pu être efficace.

A un problème de formation se joint un soucis d'encadrement. Parallèlement à l'emploi de ces adjoints de sécurité, il serait nécessaire de recruter du personnel encadrant. Il est vrai que les concours des officiers de police judiciaire ont été ouverts en 2001. Mais, cela paraît dérisoire par rapport aux 20 000 adjoints de sécurité supplémentaires, appelés.

Le troisième problème est l'absence de pérennisation de leurs postes. Ces emplois-jeunes sont par définition temporaires et ne correspondent donc pas à l'esprit de la réforme qui demande à ce que les policiers présents sur le terrain y soient fidélisés. La solution serait de titulariser ces postes. L'Etat, dans le projet de loi sur la sécurité quotidienne le prévoit. Mais nombre d'entre eux désirent passer le concours d'entrée dans la police nationale. Il faudrait alors que l'obtention de l'examen n'entraîne pas des mutations systématiques. En effet, on peut s'interroger sur la réelle motivation des adjoints de sécurité à exercer le métier de policier de proximité. L'emploi jeune doit être un tremplin pour entrer dans la vie professionnelle mais doit aussi être en rapport avec le cursus que le postulant a choisi. L'adjoint de sécurité devenu policier devrait s'engager à exercer, tout au moins pendant une partie de sa carrière, le métier de policier de proximité.

Le projet de loi sur la sécurité quotidienne, contenant des mesures nouvelles sur la qualification judiciaire des adjoints de sécurité ainsi que des gardiens de la paix³⁶, a été présenté le 14 mars 2001, en conseil des ministres par le ministre de l'intérieur. Il est actuellement en seconde lecture devant le Sénat, mais compte tenu de l'approche des élections sénatoriales, celle-ci sera effectuée après les élections.

b- Une possible réorganisation géographique des ressources humaines

Le rapport CARRAZ-AYEST, faisant suite à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995, proposait une meilleure répartition des effectifs entre les zones de police et les zones de gendarmerie. 89 circonscriptions de

³⁶ CEAUX (P.), Contre la délinquance, le gouvernement présente un projet de loi sur « la sécurité quotidienne », *Le Monde*, 15 mars 2001, p. 11.

moins de 25 000 habitants, représentant 1.280.000 habitants étaient alors susceptibles de passer en zone de gendarmerie nationale. Les critères retenus étaient 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 auraient pu être rattachées à 22 circonscriptions de police dans 19 départements. Ce redéploiement permettait d'attribuer 3 000 postes de policiers aux zones urbaines dites prioritaires. Ce projet s'étant heurté à la résistance des élus locaux et des syndicats de police, il n'a pas abouti.

Toutefois, il mériterait d'être remis à l'ordre du jour, en faisant en sorte que les élus des « zones gendarmerie », gèrent, en collaboration avec cette dernière, la prévention de la délinquance. Peut-être serait-il intéressant de mettre en place des médiateurs ou des agents de sécurité dépendant de la ville comme l'a fait la mairie de Rezé, cela devant être effectué en accord avec les forces de l'ordre présentes sur le territoire afin d'éviter toute sherifisation ? Cela permettrait, de surcroît, d'avoir des « missionnaires de la sécurité » propres à la commune et donc connus des habitants. Ceux-ci n'exerceraient que de la prévention et seraient relayés par la gendarmerie si nécessaire.

Parallèlement, pour éviter que le poids financier ne soit supporté par plusieurs communes distinctes, ce budget pourrait être de la compétence des syndicats intercommunaux, déjà influents en matière de sécurité.

On risque, toutefois, une nouvelle fois de se heurter à l'opposition des élus locaux et des syndicats de police. Mais, il est nécessaire de garder un juste équilibre entre les différentes zones de police pour éviter une migration des délinquants vers des zones moins policées.

c- Une possible réorganisation structurelle des ressources humaines

Bon nombre de policiers sont affectés à des tâches autres que celles sécuritaires :

- les servitudes pénitentiaires : elles « mobilisent l'équivalent de 2646 fonctionnaires par an »³⁷. Ceux-ci sont affectés au transport des détenus entre prisons ou entre prisons et tribunaux , missions qui pourraient être confiées à l'administration pénitentiaire elle-même ;
- les gardes statiques, telles que les surveillances de bâtiments publics, historiques ou administratifs, voire de demeures privées de personnalités en vue : certes, la protection de certaines figures de l'Etat est nécessaire à garantir la stabilité des institutions, mais, cette tâche pourrait être attribuée à des gardes du corps privés et ceci uniquement durant la durée des mandats ou des fonctions.
- la logistique de la police nationale (maintenance informatique, maintenance des véhicules, secrétariat...) : elle est assurée par des fonctionnaires de police, mais pourrait être déléguée à des organismes privés afin de libérer des effectifs pour les missions sécuritaires, comme c'est le cas en matière de police scientifique, où les travaux sont délégués à des sociétés agréées par l'Etat qui opèrent pour le compte de la police nationale.

Le problème est budgétaire. La direction générale de la police nationale estime la demande de crédits correspondant à 200 millions de francs afin de rémunérer la compétence de ces entreprises. Le fait de leurs déléguer certaines tâches permettrait de ne pas avoir à former des policiers pour ces fonctions. En effet, la formation aux tâches logistiques demande un capital financier important (étude d'informatique, de bureautique, de mécanique...), celui-ci pourrait ainsi être économisé et redistribué en vue du paiement des sociétés. Toutefois, toutes les tâches ne peuvent pas être déléguées, les contraintes sécuritaires interdisant, par exemple, un transfert complet de compétence de la maintenance informatique.

La solution pour combler le déficit humain de la police nationale n'est pas forcément l'embauche, car la France demeure l'Etat le plus policé, c'est à dire celui le plus doté en effectifs au prorata de la population. Mais, le redéploiement structurel des forces de police nationale a ses limites. Les autres branches de la police nationale se plaignent des

³⁷ ENA (promotion Averroès 1998-2000), *La police de proximité, Une révolution culturelle ?*, <http://www.interieur.gouv.fr/police/proximite/sommaire.htm>, Paris, 2000, p. 17.

ponctions opérées au sein de leur service, en faveur de la police de proximité. A vouloir éradiquer la petite et moyenne délinquance, il faut être attentif à ne pas négliger les autres formes d'infractions, toutes aussi importantes. C'est pourquoi, il est nécessaire de coordonner les trois modes de redéploiement : le redéploiement géographique, le redéploiement structurel et l'emploi de nouveaux effectifs pour pallier le départ en retraite de nombreux fonctionnaires de police.

2- Un déficit de moyens matériels

« L'appareil policier reste encore aujourd'hui organisé autour de deux objectifs que l'Etat lui a traditionnellement assigné : la lutte contre la grande délinquance et le maintien de l'ordre public. Ainsi, police criminelle et police d'ordre bénéficient d'une part importante des ressources mises à la disposition des forces de police »³⁸. Cela marque l'allocation des moyens matériels et financiers affectée aux différents services de police. « L'organisation de la police nationale est marquée par la centralisation des moyens »³⁹. Mais, cela pose quelques problèmes en matière de redistribution des moyens financiers dans les commissariats de quartier. 450 millions de francs avaient été prévus par le conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001, afin d'acquérir des équipements supplémentaires⁴⁰. Ce budget devait servir à ouvrir des bureaux annexes de police et à les équiper. Mais, rares sont les commissariats annexes qui reçurent la totalité de la part du budget qui leur avait été consentie.

En fait les principes et les directives sont énoncés par la direction centrale de la sécurité publique, alors que le budget est élaboré par la direction administrative de la police nationale. Le risque concret est que les moyens financiers ne soient pas adaptés aux

³⁸ ENA (promotion Averroès 1998-2000), *La police de proximité, Une révolution culturelle ?*, <http://www.interieur.gouv.fr/police/proximite/sommaire.htm>, Paris, 2000, p. 6.

³⁹ Ibid.

besoins de la réforme. Ainsi, l'Etat demande aux policiers d'atteindre certains objectifs, mais leur réussite ne pourra se faire qu'avec une aide financière clairement établie. Même si la direction administrative de la police nationale établit un budget, elle ne s'assure pas que celui-ci soit réparti de manière égalitaire. Aussi, les budgets impartis aux directions départementales de sécurité publique ne redescendent pas au niveau des commissariats de quartier. Bien souvent, ils sont monopolisés par les échelons supérieurs des circonscriptions.

Par conséquent, il serait plus évident et surtout plus logique que directives et budgets soient élaborés par la même administration.. Un meilleur contrôle de la bonne répartition des ressources financières serait également souhaitable au sein de cette administration, afin que les budgets qui sont impartis aux commissariats de quartier leurs soient effectivement attribués.

Un manque de moyens matériels évidents se fait également ressentir dans les bureaux de police.

D'une part, comme précédemment énoncé, les moyens dont dispose le commissariat de Dunkerque dépendent presque entièrement de la collectivité territoriale. D'autre part, certains locaux sont exigus et ne permettent pas un accueil de qualité.

Les carences qui mettent à mal le processus de sécurisation se doublent d'une absence de remise en question de la culture policière.

A- Des pratiques persistantes nuisibles au bon fonctionnement du processus de sécurisation

Les pratiques employées en matière de police, qu'elles se situent aux niveau interne (système de formation, de notation, de management des équipes) ou externe (suivi des

⁴⁰ « Des moyens supplémentaires pour une action de proximité », Conseil de la sécurité intérieure du 30 janvier 2001, *La lettre du gouvernement*, n° 102, 8 février 2001, p.4.

procédures, soit entre la police de proximité et les autres services de police, soit entre les forces de l'ordre et l'instrument judiciaire) ne motivent pas suffisamment les policiers ou gendarmes.

1- Les dysfonctionnements intrinsèques au policier : la formation, la notation, le temps de travail

Pendant des années, le recrutement se faisait à partir des candidats les plus diplômés. Cela ne correspondait plus à la réforme de la police de proximité, puisque étaient écartés du concours des candidats socialement et psychologiquement très aptes, même si leur niveau scolaire se révélait moins bon. Toutefois, il est nécessaire de trouver un juste milieu entre proximité et compétence, car la plus grande accessibilité au concours risque d'entraîner une dévalorisation de la fonction. Afin de conserver l'alliance de la proximité et de la compétence, il suffirait de décentraliser le recrutement.

En effet, celui-ci demeure largement concentré au niveau national et cela induit un turn-over important. La centralisation des recrutements et la gestion des carrières ne sont pas adaptées à la volonté de mettre sur le terrain des policiers de proximité à l'image de la population. Les policiers passent souvent une partie de leur carrière dans des affectations qu'ils n'ont pas choisies. De plus, les « bleus » sortant de l'école de police sont envoyés dans les zones les plus sensibles alors qu'une mise en condition progressive serait plus utile.

Pendant longtemps se posait également le problème de formation scolaire des policiers de proximité. Celle-ci doit répondre à des objectifs précis. Ils doivent apprendre à connaître et être aptes à mettre en œuvre les objectifs, les modes d'action, les modes d'exercice et les valeurs de la police de proximité. Concrètement, cela revient à avoir une bonne connaissance de ce que sont la doctrine d'emploi de la police de proximité, le contrat local de sécurité, des fonctions des partenaires... Ils doivent avoir des compétences judiciaires, des notions d'aide et d'assistance, le sens du contact et une démarche de

résolution des problèmes, de médiation. Enfin, ils doivent apprendre à travailler en se fixant des objectifs.

L'enseignement de la police de proximité est resté jusqu'alors très en retrait des bancs de l'école de police. La formation du policier se situe à deux niveaux. Des cours généraux sont dispensés, mais, il n'y est pas toujours inséré un bloc spécifique à la police de proximité. De plus, les policiers « lâchés » sur le terrain se plaignent du manque de corrélation entre ce qui leur est inculqué à l'école et ce qui y existe réellement. La formation continue est souvent délaissée par les policiers car des fonctionnaires de police en formation créent une carence en effectif sur le terrain. En outre, le fait d'ouvrir les concours d'entrée dans la police nationale n'est pas corrélatif à l'ouverture des écoles. Cela signifie que les promotions sont de plus en plus conséquentes et les établissements de plus en plus engorgés. En bref, cela n'est pas compatible avec la mise en place de techniques d'apprentissage innovantes. Certes, des efforts, même minimes ont été engagés. Des mises en situation ont lieu au sein des écoles, ainsi que l'enseignement du fonctionnement du contrat local de sécurité... Mais, un parcours spécifique à la police de proximité devrait être créé.

La notation au sein de la police nationale pose également problème. Elle semble être totalement démotivante pour les policiers. En effet, elle ne reconnaît pas suffisamment le mérite. Le système d'évaluation est basé sur une échelle de zéro à six. Les bons éléments ont en général quatre ou cinq, les mauvais, entre deux et trois. Peu d'écart persiste entre les deux. Il est vrai que cela peut avoir une influence sur leur carrière et notamment sur leurs affectations. Toutefois, le mauvais élément restera toujours en poste, montera, certes moins vite en grade, mais évoluera quand même. Les deux auront sensiblement les mêmes avantages en nature et financiers. Cela peut paraître totalement démotivant, mais c'est le système de valorisation de l'administration publique qu'on peut mettre en cause. L'incompétence d'un policier freine la machine judiciaire et gêne le bon travail des autres.

Enfin, 4% des fonctionnaires de police seulement travaillent la nuit alors que 40% des infractions y sont commises. « Les plages horaires de présence des policiers sur la voie publique et l'ouverture des locaux déconcentrés ont été étendues souvent jusqu'en début de

soirée. Cependant, l'essentiel de la délinquance constatée sur l'ensemble du territoire national se manifeste la nuit de 21 heures à 4 heures du matin »⁴¹. D'une part, même si les effectifs ont été redéployés dans la journée, il ne faut pas omettre d'équilibrer les ressources humaines présentes sur le terrain entre les périodes diurnes et nocturnes. D'autre part, l'ouverture des bureaux annexes de police ne sont pas tous ouverts jusqu'à la tombée de la nuit. Par exemple, les commissariats de quartier de la ville de Dunkerque sont ouverts au public jusqu'à dix huit heures. Les résidents doivent ensuite s'adresser au commissariat central ou, en cas d'urgence, à police secours. Les commandants de base expliquent cette carence par la réduction du risque. Ils considèrent que les brigades telles que la brigade anti-criminalité ou les équipes de police secours sont mieux formées pour intervenir la nuit.

Une déconcentration du recrutement et de la formation est de rigueur. Le recrutement et la formation devraient se faire au niveau régional. Cela devrait se doubler d'un effort relatif à la notation et à la gestion de carrière du policier. Le jeu des primes et de l'avancement permettrait de récompenser les policiers les plus méritants. Enfin l'équilibre du redéploiement des effectifs de police non seulement dans l'espace mais aussi dans le temps est nécessaire.

Certes, il est difficile de faire évoluer la culture policière. Cependant, il est tout aussi difficile de faire évoluer l'ensemble de la culture des appareils policiers et judiciaires.

2- Un manque de suivi des plaintes

Lorsqu'on observe le tableau de bord du bureau annexe de police de Jeu de Mail, on peut y lire qu' « en octobre 2000, les habitants ont un sentiment d'abandon par les institutions. Ils font peu appel aux services de police, car ils considèrent que cela a peu d'intérêt, dans la mesure où leur plainte ne trouvera pas de réponse judiciaire adaptée.

⁴¹ LECLERC (J-M), « Police de proximité : le rapport qui accuse », *Le Figaro*, 1^{er} juin 2001, p. 8.

Certes, les services de police collaborent. Mais, lorsque l'affaire est transmise aux services spécialisés, les policiers de proximité n'ont plus aucun renseignement à son sujet. Or, c'est à ce dernier que viendra s'adresser le plaignant pour avoir plus amples informations sur les suites données à sa plainte. Il est donc important que les différents organes de police communiquent entre eux. Les victimes ont toujours le sentiment que leur affaire est la plus importante. Les instigateurs de la réforme ont le souhait de mieux les informer. Mais, cela ne peut se faire sans mettre à mal la sectoriarisation rigide qui existe entre les différents services de police. L'informatique pourrait alors jouer son rôle à ce niveau. Si, les procédures engagées étaient informatisées, tout policier pourrait consulter les fichiers de procédure lorsque cela s'imposerait, tout en évitant les abus.

Des problèmes de suivi de la procédure entre les services de police nationale et la justice perdurent également.

Il existe un développement parallèle entre la police de proximité et la justice de proximité. Cela doit être l'occasion d'améliorer les relations entre la justice et la police. L'efficacité et la crédibilité du policier reposent sur sa bonne connaissance de la politique pénale du procureur de la République, qui est censée lui permettre de renseigner au mieux la population. Cependant, les policiers ne sont pas toujours informés sur les suites données à la procédure, le dossier ayant été transmis au Parquet. Celui-ci ne s'estimant pas toujours compétent pour renseigner les policiers à chaque fois qu'ils le demandent.

En outre, le poids des classements sans suite est difficilement compréhensible de la part de la population et ne l'incite pas à porter plainte. Il est vrai qu'il existe d'autres solutions que la réprimande de certaines infractions. Le classement sans suite n'étant pas uniquement synonyme d'impunité, il peut, par opportunité du parquet, prendre place pour apaiser un conflit ou encore éviter que la punition soit disproportionnée comparativement à l'infraction. De plus, il ne faut pas que ces classements soient utilisés pour réguler le flux judiciaire. Or, par absence de moyens, les parquetiers admettent bien volontiers que c'est parfois le cas. C'est surtout cet argument qui crée la révolte et l'incompréhension de la population. La justice est bien souvent accusé de dépenaliser les comportements infracteurs. Il ne s'agit pas de punir systématiquement comme dans un système de

« tolérance 0 ». Il faut expliquer au citoyen pourquoi une personne ayant commis une infraction n'est pas forcément emprisonnée, mais qu'il existe d'autres solutions.

Un plaignant sera pleinement satisfait si ce dont il a été victime est efficacement et rapidement élucidé. Il doit avoir confiance en la totalité de nos institutions. Encore faudrait-il que celles-ci ne soient antagonistes. « L'intérieur contre la justice, la fermeté contre le laxisme supposé des juges, c'est l'une des scènes les plus jouées de la politique française »⁴².

Mais, d'une part, les deux ministres entreprennent un combat commun contre la délinquance. En effet, ils ont réuni, le 6 septembre, à la Sorbonne, les préfets et les procureurs, afin que tous collaborent à la sécurité.

D'autre part, le développement de la pratique du traitement en temps réel a contribué à l'amélioration de la chaîne pénale et donc au développement de la police de proximité. Le policier est censé avoir une plus grande lisibilité de la procédure en cours. Peut-être un système de logiciel mis en réseau entre les bureaux d'ordre des tribunaux et les bureaux de police permettrait aux policiers de consulter le bureau d'ordre pour prendre connaissance de la procédure ?

⁴² LE SOLLEU (B.), « Front commun pour combattre l'insécurité », *Ouest France*, 7 septembre 2001, p.1.

CONCLUSION

Ces deux années de réforme laissent place à un peu d'amertume, mais à beaucoup d'espoir. Les initiatives de lutte contre la délinquance sont nombreuses et ambitieuses, mais du temps sera nécessaire pour qu'elles deviennent efficaces. C'est en changeant la culture qui entoure l'appareil sécuritaire que l'on pourra faire évoluer favorablement les statistiques et l'opinion publique.

CONCLUSION GENERALE

Lorsque l'on analyse cette réforme, on s'aperçoit que les éléments qui la composent existaient déjà et n'ont fait qu'être réactualisés. L'effort essentiel qui aurait dû être fait afin de garantir la proximité était celui de la déconcentration. Cependant, la sécurité en France demeure encore une prérogative régaliennne. Cette absence de révolution flagrante s'en ressent dans le bilan de la délinquance et dans l'opinion du public. Les dysfonctionnements, qu'ils soient structurels ou culturels ne sont pas enravés.

Il faut être prudent dans la mise en place de la police de proximité.

D'une part, celle-ci ne traite que la petite et moyenne délinquance, celle qui nuit au bien être d'autrui et à sa bonne qualité de vie. Toutefois, on ne peut pas prévenir toutes les formes de délinquance, notamment en matière criminelle. De plus, à vouloir éradiquer un type particulier d'infractions, il faut être vigilant à ne pas négliger les autres.

D'autre part, les modes opératoires laissent penser que les zones urbaines et périurbaines sont largement favorisées par rapport aux zones rurales. Il faut éviter que la délinquance ne se meut, à chaque fois dans des cadres spatiaux différents. La réforme a été entreprise non pas pour repousser les limites de la délinquance mais pour la combattre, en profondeur. C'est pourquoi, les actions doivent se mener de front et en tout lieu.

En outre, le problème de l'insécurité va bien au-delà de la police de proximité. Celle-ci ne fait que pallier les lacunes de plusieurs générations. Certains parents sont totalement démissionnaires vis à vis du comportement agressif de leur progéniture. Les valeurs de la cellule familiale sont alors compromises. Ces enfants ne respectant plus leurs ascendants, comment voudrait-on qu'ils admettent l'autorité d'une institution étrangère à ces derniers ?

Les violences urbaines se banalisent de manière inquiétante. Si la réforme en cours présente quelques dysfonctionnements, on ne peut pas lui ôter le mérite d'exister alors que les diverses entreprises précédentes ont échouées, pour certaines, avant même leur mise en place.

Le problème est, d'une part, l'immobilisme, la difficulté de faire évoluer la culture du monde policier.

D'autre part, il faut cesser de vouloir faire une réforme rapide si l'on souhaite faire une réforme de prévention. De surcroît, la réforme de la police de proximité ne sera achevée qu'en juin 2002, à l'issue de la phase de généralisation. La seule réforme rapide qui peut exister est celle de la répression. Cependant, si l'on souhaite traiter le problème en amont, il faut accepter de prendre son temps. « Le temps nécessaire au changement ne connaît pas les échéances électorales. La refondation qui se dessine en filigrane exigera tout à la fois du temps, de la volonté politiques et des moyens »⁴³.

⁴³ Christian VAN HOLDERBEKE, La force publique à l'épreuve des violences urbaines, Rev. Sc. Crim., 2000-3, page 568 ;

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

OUVRAGES GENERAUX

DECOCQ et al., *Le droit de la police*, Paris : Litec, 2000.

PLAZIAT (H.) et MATRON (B.) et al., *Le maxidico, dictionnaire encyclopédique de la langue française*, édition de la Connaissance, 1997.

OUVRAGES SPECIAUX

Ministère de l'intérieur avec la collaboration de l'IHESI, *Le guide pratique de la police de proximité*, La sécurité aujourd'hui, Paris : La documentation française, 2000.

ENA (promotion Averroès 1998-2000), *La police de proximité, Une révolution culturelle ?*, <http://www.interieur.gouv.fr/police/proximite/sommaire.htm>, Paris, 2000.

SKIBA (N.), *Police de proximité dans le Nord* (mémoire), Lille, 1993.

BOUSQUET (R.), *Insécurité : nouveaux enjeux, l'expertise et les propositions policières*, Villes et entreprises, Paris : L'Harmattan, 1999.

REY (H.), *La peur des banlieues*, Paris : Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1996.

ACTES DE COLLOQUES

CHEVENEMENT (J.P.), ministre de l'intérieur, *Des villes sûres pour des citoyens libres, Actes du colloque de Villepinte du 24 et 25 octobre 1997*, <http://www.interieur.gouv.fr> .

Ministère de l'Intérieur, *Les assises de la police de proximité du 30 mars 2000*, <http://www.interieur.gouv.fr>.

Ministère de l'Intérieur, « Discours de Daniel VAILLANT, Ministre de l'Intérieur », *Rencontre nationale des Contrats locaux de sécurité du 25 juin 2001*, <http://www.interieur.gouv.fr>.

RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

Ministère de l'intérieur, *Les Contrats locaux de sécurité*, <http://www.gouv.fr>, 2001.

Ministère de l'intérieur, « Intervention de Daniel VAILLANT, Ministre de l'Intérieur », *Conférence de presse de fin de session parlementaire*, <http://www.gouv.fr>, 4 juillet 2001.

Ministère de l'Intérieur, *Communiqué sur l'évolution de la criminalité et de la délinquance constatées en France métropolitaine au premier semestre 2001*, <http://www.gouv.fr>, 1^e août 2001.

Ville de Dunkerque et Préfecture du Nord, *Le Contrat local de sécurité de la ville de Dunkerque*, 2000.

Ville de Dunkerque avec la collaboration de l'IHESI, *L'analyse du Contrat local de sécurité de la ville de Dunkerque*, 2000.

Commissariat central de Dunkerque, *Tableau de bord du secteur de Dunkerque – centre et sud – Petite Synthe*, 2^e semestre 2000 et 1^e semestre 2001.

Programme électorale de Claude DERESNES, candidat pour le Front National, élections municipales de MAUBEUGE des 11 et 18 mars 2001.

Programme électorale d'Eric DARQUES, candidat pour le Rassemblement pour la France de Charles PASQUA, élections municipales de LAMBERSART des 11 et 18 mars 2001.

ARTICLES

CHALOM (M.), « La police communautaire de PEEL à GOLDSTEIN, détours et détournements », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p.215-244.

MONJARDET (D.), « Réinventer la police urbaine », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p. 117-133.

VAN HOLDERBEKE (C.), « La force publique à l'épreuve des violences urbaines », *Rev. Sc. Crim.*, juillet-septembre 2000, p. 559.

SAINATI (G.), « Le souverainisme policier, nouvelle doctrine pénale », *Police et insécurité*, *Justice*, 1998.

CEAUX (P.), « Sécurité : mauvais chiffres, plus de policiers », *Le Monde*, 31 janvier 2001, p.1.

CEAUX (P.), « Monsieur JOSPIN annonce des mesures pour reprendre l'initiative de la sécurité », *Le Monde*, 31 janvier 2001, p.10.

CEAUX (P.), « Contre la délinquance, le gouvernement présente un projet de loi sur la sécurité quotidienne », *Le Monde*, 15 mars 2001, p.11.

BEZAT (J.M.), « Gauche et Droite font assaut de pragmatisme pour lutter contre l'insécurité », *Le Monde*, 6 mars 2001, p.6.

CHAMBON (F.), « Dans les quartiers sensibles, la police de proximité à l'épreuve du terrain », *Le Monde*, 5 mai 2001, p.10.

LECLERC (J.M.), « Police de proximité : le rapport qui accuse », *Le Figaro*, 1^{er} juin 2001, p.8.

SCHALCHLI (U.) et SCHOULER (C.), « Une peur peut en cacher une autre », *Libération*, 14 septembre 2001.

Auteur inconnu, « Des moyens supplémentaires pour une action de proximité », *La lettre du gouvernement*, n°102, 8 février 2001, p.4.

LE SOLLEU (B.), « Front commun pour combattre l'insécurité », *Ouest France*, 7 septembre 2001, p.1.

ROCHE (S.), « Sécurité nationale... ou (et) intercommunale ? », *La lettre du cadre*, n° 107, Voiron : SEPT, 1^{er} mars 2001, p.19.

MAFART (J.), « La gendarmerie nationale et la proximité », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 192 et 193, Paris : ADDIM, juillet-décembre 1999, p.37.

Ville de REZE, *REZE Magazine*, n° 73, Juillet-Août-septembre 2001, page 18.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|------|
| REMERCIEMENTS | p.3 |
| SOMMAIRE | p.4 |
| TABLE DES ABREVIATIONS | p.5 |
| INTRODUCTION | p.6 |
| CHAPITRE PREMIER – LA POLICE DE PROXIMITE : UNE RENOVATION STRUCTURELLE ET ORGANISATIONNELLE | p.12 |
| I – Le rapprochement entre la population et la police de proximité : concept ancien, outils nouveaux | p.13 |
| A- Une territorialisation déjà existante : le rapprochement géographique de la population | p.13 |
| 1- Un maillage territorial bien identifié pour un soucis d’adaptation de la politique de sécurité | p.13 |
| 2- La nécessaire déconcentration des missions de police ou la reconquête des quartiers | p.17 |
| B- Le rapprochement humain : une meilleure communication entre la | |

population et la police

p.20

1- Un dialogue entre le « proximier » et la population

p.21

2- L'élément novateur : un partenariat renforcé entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux, dans un cadre contractuel

p.23

II – Policier de proximité : un métier rajeuni

p.27

A- La mise en avant de l'initiative du policier de proximité : un policier plus impliqué et plus motivé

p.27

1- Un policier de proximité plus polyvalent

p.27

2- Un policier de proximité responsabilisé

p.30

B- Une nouvelle organisation des professionnels de la sécurité

p.31

1- Une réforme adaptée à tous les niveaux de police

p.31

2- La relative implication des autres professionnels de la sécurité dans la police de proximité

a- La proximité, « règle d'or de la gendarmerie »

p.35

b- La coopération entre la police municipale et la police nationale

p.35

c- Un apport de sécurité des sociétés privées, controversé, mais utile

p.37

p.38

CHAPITRE SECOND – LA POLICE DE PROXIMITE : UN BILAN MITIGE

CONSEQUENCE DE DYSFONCTIONNEMENTS RECURRENENTS

| | |
|--|------|
| | p.40 |
| <u>I – Les résultats de la police de proximité : un bilan en demi-teinte</u> | |
| | p.41 |
| A- Un bilan statistique mitigé, une opinion publique partagée | |
| | p.41 |
| 1- Une délinquance en constante évolution | |
| | p.41 |
| 2- L’opinion partagée de la population et des élus | |
| | p.44 |
| B- Le bon fonctionnement du contrat local de sécurité | |
| | p.48 |
| 1- Une bonne collaboration à l’intérieur du contrat local de sécurité | |
| | p.48 |
| 2- La collaboration des acteurs, non partenaires du contrat local de sécurité | |
| | p.51 |
| <u>II – Des dysfonctionnements persistants</u> | |
| | p.53 |
| A- Des dysfonctionnements structurels : le manque de moyens humains et matériels | |
| | p.53 |
| 1- Un manque cruel d’effectifs | |
| a- Le recrutement | p.53 |
| b- Une possible réorganisation géographique des ressources humaines | p.53 |
| c- Une possible réorganisation structurelle des ressources humaines | p.55 |
| 2- Un déficit de moyens matériels | p.56 |
| B- Des pratiques persistantes nuisibles au bon fonctionnement du processus de | p.58 |

| | |
|---|------|
| sécurisation | p.59 |
| 1- Les dysfonctionnements intrinsèques au policier : la formation, la notation, le temps de travail | p.60 |
| 2- Un manque de suivi des plaintes | p.62 |
| <u>I- CONCLUSION GENERALE</u> | p.66 |
| BIBLIOGRAPHIE GENERALE | p.68 |
| ANNEXES | p.72 |
| TABLE DES MATIERES | p.75 |