La sécurité du quotidien

Renforcer l'efficacité, regagner la confiance

Résumé

En dépit des efforts constants des gouvernements successifs pour renforcer les moyens publics consacrés à la sécurité des Français, ces derniers se sentent encore trop souvent en insécurité. La sécurité du quotidien, celle qui doit leur permet d'être chez eux, d'aller et venir sans risque de menaces ou d'agressions, n'est toujours pas assurée, dans de trop nombreuses situations, sur notre territoire.

Pour élaborer cette note, le Cercle de la réforme de l'Etat a cherché à préciser les contours de ces problèmes, comprendre les acteurs et les moyens qui sont mobilisés autour de cette politique publique, apprécier leurs résultats et leurs lacunes, avant de formuler un ensemble de propositions dans le domaine qui lui est spécifique, celui de la réforme de l'Etat.

La sécurité du quotidien se vit dans la proximité : l'immeuble ou la maison, la résidence, le quartier, la commune, l'agglomération, le département. La première collectivité concernée, c'est la commune ; l'espace, c'est le bassin de vie. Les autorités administratives responsables sont le maire et le préfet. La police et la gendarmerie nationales sont chargées de connaître le terrain, d'exécuter les mesures de police, de constater les infractions et d'en rechercher les auteurs, le ministère public assurant la réponse pénale. Les polices municipales y concourent dans un champ plus restreint.

Les dimensions préventives et répressives de cette politique publique sont indissociables mais relèvent de temporalités différentes. Dans cette note, tout en prenant en compte les causes de la délinquance, le Cercle privilégie le traitement de ses diverses formes et de ses conséquences.

Caractériser la sécurité du quotidien

Caractériser la sécurité du quotidien et les atteintes subies ou ressenties par les citoyens est complexe, tant la diversité et la multiplicité des composantes du phénomène sont grandes : atteintes aux biens, qu'elles se caractérisent par des vols ou par des cyberattaques, développement du trafic de stupéfiants, bandes de mineurs délinquants, agressions, violences urbaines ou intrafamiliales, etc. Face à ces phénomènes, on constate une difficulté à mesurer l'insécurité, les statistiques existantes, apparemment stables, ne rendant pas bien compte de la perception de la violence, quel que soit le territoire concerné, ce qui contribue à alimenter une défiance croissante des Français vis-à-vis des institutions censées les protéger.

Une coproduction de la sécurité par de multiples acteurs et institutions

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité des citoyens. En l'espèce, c'est le préfet de département qui a en charge la politique globale de sécurité. Il conduit son action en lien direct avec le procureur de la République mais également en partenariat étroit avec une série d'acteurs locaux, au premier rang desquels le maire, qui se trouve en première ligne en

ce qui concerne la sécurité du quotidien. Les collectivités territoriales, à leurs différents niveaux, sont des partenaires incontournables, avec lesquels se sont construites des politiques communes, matérialisées par de nombreuses instances collectives et tout un système de contractualisation qui a eu tendance à s'étendre mais aussi à se complexifier au fil du temps. La politique de la Ville a également produit différents dispositifs transversaux auxquels ceux qui viennent d'être évoqués se surajoutent.

Les personnels de la police et de la gendarmerie nationales assurent, pour l'essentiel, l'exécution des actes de police. Toutefois, pour assurer une présence plus proche sur le terrain, de nombreuses municipalités ont, depuis quelques années, développé des polices municipales, en particulier dans les grandes villes, avec des attributions variables, mais dont l'extension géographique et les effectifs sont croissants.

Parmi les autres acteurs de la puissance publique, la Justice est également primordiale, la célérité et l'effectivité de la réponse judiciaire, en matière pénale, étant des facteurs essentiels de rétablissement de la confiance de la population.

De nombreux autres acteurs participent à la production de la sécurité, au titre de son volet préventif, et peuvent être parties prenantes des dispositifs de concertation susmentionnés et de l'action sur le terrain. Ce sont en particulier les bailleurs sociaux et les gardiens d'immeubles, les transporteurs, les responsables de l'éducation nationale, les travailleurs sociaux, les médiateurs et associations diverses. Des prestataires privés sont également mobilisés pour assurer la sécurité dans un nombre croissant de lieux et d'évènements.

De nouvelles pratiques sociales et de nouvelles réalités technologiques viennent modifier les approches de la sécurité du quotidien : par exemple, sur le premier plan, le développement de dispositifs de participation citoyenne et, sur le second, l'extension de la vidéoprotection, dont sont déjà équipées 4 000 communes.

Une efficacité entravée

Dans chacun des aspects de ces dispositifs la situation actuelle fait ressortir des points à améliorer.

Ainsi et de manière non exhaustive, la connaissance même des phénomènes et de leurs facteurs est parcellaire. Les systèmes d'information ne sont pas articulés. Les citoyens ont parfois l'impression que l'absence de réponse à leurs problèmes de sécurité provient de partage insuffisamment clair et adapté des responsabilités entre le préfet, le maire, l'intercommunalité et l'autorité judiciaire. Ils ressentent une certaine impuissance des pouvoirs publics face à des phénomènes comme la délinquance des mineurs, les conséquences des trafics de drogue, les agissements des bandes organisées et plus largement l'aggravation des violences quotidiennes. La place des polices municipales n'est pas bien définie. Leur articulation avec la police et la gendarmerie nationales est insuffisamment organisée. Les dispositifs de coordination et de partenariat se superposent voire s'enchevêtrent. Les conditions d'une participation efficace à la sécurité du quotidien des acteurs locaux autres que les policiers et les gendarmes ne sont pas réunies. Ces acteurs ne disposent pas de tous les soutiens qui favoriseraient leur engagement. L'efficacité de la justice est entravée par des procédures pénales complexes avec en conséquence des délais excessifs d'audiencement. L'exécution des peines fonctionne mal. Les orientations sur l'utilisation des nouvelles technologies comme la reconnaissance faciale et de façon plus générale l'intelligence artificielle, ou les drones, ne sont pas déterminées de même que les conditions de compatibilité avec la protection des libertés.

Les propositions du Cercle

Les propositions du Cercle partent notamment de deux attentes essentielles des citoyens : le besoin de proximité, de présence physique et visible des acteurs sur le terrain ; la célérité et l'effectivité de la réponse judiciaire. Elles sont guidées par une conviction : c'est par une coproduction plus effective et plus efficace de la sécurité du quotidien, allant au-delà d'une simple coordination, entre tous les acteurs, à un niveau local, que l'on pourra réellement progresser dans la double finalité de renforcer l'efficacité et de regagner la confiance.

Pour répondre à ces objectifs et selon ces orientations centrales, l'amélioration de la sécurité du quotidien doit reposer sur cinq piliers principaux :

- Une compréhension à la fois plus profonde mais aussi collective et partagée des phénomènes générateurs d'insécurité, pour éclairer l'action, compréhension qui passe notamment par :
    - une structuration plus forte de la coopération entre ministères de l'Intérieur et de la Justice (continuité ou au moins compatibilité des nouveaux systèmes d'information dès leur conception)
    - une mobilisation des connaissances dans leur diversité, notamment des compétences académiques (contrats d'études dans le cadre de programmes coordonnés)
    - une association plus forte des collectivités territoriales (partage des données et des analyses, collaboration services de l'Etat/observatoires locaux)
- Un ancrage territorial de la coproduction de sécurité, affermi par la coopération et l'implication des acteurs locaux :
    - en rapprochant par des éléments de formation commune policiers, gendarmes, magistrats, membres du corps préfectoral, responsables de services territoriaux : ouverture mutuelle des formations des magistrats et des hauts fonctionnaires (formation initiale et continue), stages croisés.
    - en favorisant dans le même esprit une connaissance mutuelle entre d'une part les membres des services chargés de la sécurité et d'autre part non plus seulement les magistrats du parquet mais aussi les juges des libertés et de la détention ainsi que les autres magistrats du siège
    - en articulant précisément l'action des polices municipales avec celle des services de police et de gendarmerie (interopérabilité, spectre de missions élargi pour les polices municipales et en conséquence accès à certains fichiers de police, extension des possibilités de verbalisation), le développement rapide des polices municipales donnant une importance particulière aux progrès en ce domaine
    - en toilettant les instances de partenariat aujourd'hui trop nombreuses
    - en élargissant la gouvernance de la sécurité du quotidien : au-delà des attributions propres au préfet et au procureur de la République, l'implication des élus territoriaux (relais de la population et des acteurs locaux) doit être recherchée, prise en compte dans les politiques locales de sécurité et valorisée
    - en renforçant la coproduction de sécurité entre l'ensemble des parties prenantes, ce qui suppose notamment de mobiliser les bailleurs sociaux, de mieux partager les données avec les entreprises de service public, de donner toute leur place aux associations de victimes
- Des transformations chez les acteurs de la sécurité du quotidien relevant de la puissance publique (autorités judiciaires, police et gendarmerie nationales, polices municipales) visant à leur donner les moyens d'une efficacité accrue :
    - pour les **polices municipales** en stabilisant les rotations des effectifs ; en enrichissant les conventions de coopération avec la police et la gendarmerie

nationales sur la base d'un diagnostic local de sécurité ; en développant des mutualisations de moyens et de renseignements ainsi que des collaborations opérationnelles entre polices municipales d'une même agglomération

- pour la **Justice** en poursuivant le renforcement engagé de ses moyens (magistrats mais aussi greffiers et équipes d'appui) pour que puisse se tenir un nombre suffisant d'audiences correctionnelles et que la comparution immédiate ne soit pas la seule réponse rapide disponible
- en développant les alternatives aux poursuites pour sanctionner les incivilités et les délits de faible importance
- en érigeant en priorité absolue la saisie et la confiscation, après jugement, des avoirs criminels, avec unification des structures chargées de traiter ces avoirs
- en développant l'aménagement dès l'audience des courtes peines d'emprisonnement et en s'interrogeant sur le maintien en ce cas du passage par le juge de l'application des peines, actuellement obligatoire, très consommateur de temps et facteur de retard dans l'exécution des peines
- en redimensionnant les services d'insertion et de probation, en créant des structures psychiatriques dans les établissements pénitentiaires qui en sont dépourvus et en renforçant la justice pénale des mineurs par la recherche de solutions autres que judiciaires pour le traitement des affaires de nature civile concernant les mineurs en danger
- sur l'augmentation du nombre de places dans les établissements pénitentiaires, le Cercle conclut que c'est un objectif réaliste dès lors que la concertation locale est bien menée.
- pour **la police et la gendarmerie nationales**, en incitant leurs responsables territoriaux à publier mensuellement leur taux de présence réelle sur le terrain, en remettant en chantier la refonte des cycles horaires de la police nationale et en demandant régulièrement l'avis des élus sur le niveau et la qualité de la production de sécurité et sur les améliorations à apporter (aménagements, adaptation des dispositifs et services)

- L'anticipation dans l'exploitation des nouvelles technologies et la construction d'un cadre protecteur des libertés individuelles en favorisant le développement et l'utilisation des nouvelles technologies par les services de police et gendarmerie tout en instituant des contrôles pour préserver les libertés individuelles. Sur ce sujet sensible (intelligence artificielle, reconnaissance faciale, emploi des drones…), le principe devrait être que police et gendarmerie nationales disposent de moyens juridiques et matériels pour lutter à armes égales contre les délinquants mais aussi d'anticiper les évolutions, compte tenu de leur rapidité, et d'engager sans délai la construction du cadre juridique approprié

- Des initiatives concourant au rétablissement de la confiance :
  - application du principe de la redevabilité vis à vis de la population sur le travail effectué/les décisions rendues, la présence policière sur le terrain (remise en question des modes de fonctionnement)
  - transparence, par un accès aux données accompagné d'un effort de lisibilité pour permettre la compréhension des phénomènes de délinquance et de criminalité et celle de l'action des services chargés de la sécurité.

Sur ces différents sujets, le Cercle formule 32 propositions, détaillées dans la note. Les problèmes sont certes trop complexes, trop liés à des évolutions profondes de la société pour qu'une amélioration du traitement des diverses manifestations de la délinquance puisse suffire mais elle n'en est pas moins indispensable pour renforcer l'efficacité de l'action publique et contribuer à regagner la confiance des citoyens.

Cercle de la Réforme de l'État

Table des matières

Introduction 3

Que faut-il entendre par sécurité du quotidien ? 3

Le champ de la présente note 5

1. Constats et analyses 7

1.1. Caractériser l'insécurité 7

1.1.1. Une augmentation du sentiment d'insécurité 7

1.1.2. Des limites manifestes face aux stupéfiants 7

1.1.3. L'impact des intrusions dans l'espace privé physique ou cyber 7

1.1.4. Délinquance des mineurs : insuffisance de la prévention et perception d'impunité 8

1.1.5. La difficile mesure de l'insécurité 9

1.1.6. Des sujets propices à la polémique 10

1.1.7. Face à l'aggravation de la violence, une demande croissante de sécurité 12

1.2. Coproduire la sécurité : avec qui et comment ? 14

1.2.1. Des superpositions institutionnelles 14

1.2.2. Les acteurs de la puissance publique 17

1.2.3. Les autres acteurs de la sécurité du quotidien 23

1.2.4. L'adaptation à de nouvelles réalités sociales 28

2. Propositions 29

2.1. Mieux comprendre collectivement pour éclairer l'action 30

2.1.1. Structurer la coopération Intérieur-Justice 30

2.1.2. Mobiliser les compétences dans leur diversité 30

2.1.3. Mieux associer les collectivités territoriales 30

2.1.4. Ouvrir les données, éclairer le débat 30

2.2. Améliorer la coproduction de sécurité 31

2.2.1. Entre les principaux acteurs de la sécurité 31

2.2.2. Avec les autres acteurs concourant à la sécurité : 32

2.3. Transformer les modes de fonctionnement des acteurs de la sécurité du quotidien 33
2.3.1. L'autorité judicaire 33
2.3.2. La police et la gendarmerie nationales 35
2.3.3. Les polices municipales 35
2.4. Exploiter le potentiel des nouvelles technologies 36
2.4.1 Un développement indispensable 36
2.4.2. Construire la protection des libertés individuelles 37
2.5. Rétablir la confiance 37
2.5.1. Par la participation à l'élaboration de la règle 37
2.5.2. Par la clarté de l'action publique 38
Conclusion 38
Annexes

La sécurité du quotidien

Renforcer l'efficacité, regagner la confiance

Introduction

Les enquêtes d'opinion mettent régulièrement dans les premiers rangs des préoccupations des Français les questions de sécurité dans la vie quotidienne. Aller et venir librement, à toute heure du jour et de la nuit en tous points du territoire de France, vivre tranquillement sans crainte d'agression dans tous les quartiers de leur ville et dans toutes les communes, dans les transports, les commerces, au travail et dans toutes activités font partie des attentes légitimes de nos concitoyens.

Or, en dépit des efforts menés par les gouvernements successifs pour renforcer les moyens publics consacrés à la sécurité des Français, ces derniers continuent encore trop souvent de se sentir en insécurité. Le problème des moyens, quantitatifs mais aussi qualitatifs, est réel mais la réflexion ne doit pas s'arrêter là. Cette note se fixe pour objectif de mieux cerner ce qu'est aujourd'hui la sécurité du quotidien, de réaliser un diagnostic sur l'état des forces et des moyens qui lui sont dédiés, sur son efficacité aux yeux de nos concitoyens et de dégager des propositions et recommandations de politique publique sans viser à l'exhaustivité sur un sujet si complexe. Le Cercle se situe dans son registre spécifique qui est celui d'un cercle de réflexion indépendant entièrement dédié à l'efficacité de la gestion et des politiques publiques pour répondre aux attentes des citoyens.

Que faut-il entendre par sécurité du quotidien ?

La sécurité est assurée quand le citoyen peut exercer sa liberté d'être chez lui, d'aller et de venir sur le territoire sans risquer d'être l'objet de menaces, d'entraves, d'atteintes à son intégrité physique ou psychique. La sécurité du quotidien n'est qu'un aspect de la politique de sécurité, le plus local, mais elle est essentielle pour les citoyens. Elle est déterminée à la fois par le contexte qui organise la vie collective et par le comportement de chacun des membres de la collectivité, pris isolément ou en groupe. Elle est assurée non seulement quand le citoyen peut vivre tranquillement mais également lorsqu'il se sent en sécurité.

Lorsque l'on parle de sécurité du quotidien, la collectivité visée, c'est la commune ; l'espace, c'est le bassin de vie. Les autorités administratives responsables, ce sont le maire et le préfet. La police et la gendarmerie nationales sont chargées de prévenir les infractions, grâce à leur connaissance du terrain, d'en rechercher les auteurs, d'exécuter les mesures de police administrative, de constater les infractions et d'en rechercher les auteurs, le ministère public

proposant la réponse pénale. Les polices municipales apportent leur concours dans un champ plus restreint, celui d'infractions contraventionnelles. L'ensemble de ces dispositifs doit concourir à prévenir la délinquance, en dissuader les auteurs et permettre de les sanctionner.

La grande loi municipale républicaine du 5 avril 1884 pose en ses articles 91 et 97 les bases des pouvoirs de police municipale du maire que l'on retrouve dans des termes à peine modifiés aux articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Article L2212-1. Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2212-2. La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :
1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;
2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;
4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;
5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;
6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Le rôle du maire a été renforcé à la suite des commissions Peyrefitte en 1976 et Bonnemaison en 1982, pour faire face à l'évolution de la violence dans la société française et mieux organiser la coopération des instances compétentes. La loi du 5 mars 2007[1] rationalise ces partenariats et fait du maire le pivot de la prévention de la délinquance. Les nombreuses lois intervenues y compris dans la législature qui s'achève ont confirmé le rôle du maire.

1 « Le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre ».

La notion de « sécurité du quotidien » n'est pas une catégorie juridique ou administrative mais une terminologie adoptée par les pouvoirs publics afin de mobiliser l'ensemble des citoyens et des organismes publics et privés et d'en faire les acteurs de la sécurité individuelle et collective.

Dans le budget de l'Etat[2], la sécurité du quotidien est présentée différemment dans les programmes Police nationale (176) et Gendarmerie nationale (152) de la mission Sécurités. Par ailleurs, cette notion est absente de la présentation stratégique de la mission Justice et de ses différents programmes.

Programme Police nationale (176)

Depuis février 2018, la politique publique de **sécurité du quotidien** constitue la doctrine de fonctionnement des services de police en charge de la sécurité publique. Elle s'applique sur l'ensemble du territoire à travers l'action de chaque policier. C'est une police sur mesure, territorialisée, basée sur le contact et l'écoute de la population et de ses représentants, en particulier les maires. C'est donc une police partenariale de résolution de problèmes qui vise à concevoir et à appliquer les réponses les mieux adaptées aux besoins exprimés par nos concitoyens en lien avec tous les acteurs contribuant à la sécurité et à la paix publique (polices municipales, bailleurs sociaux, transporteurs publics, responsables d'établissements scolaires, services sociaux, entreprises privées de sécurité, associations de quartiers…).

Programme Gendarmerie nationale (152)

Initiée en 2020, cette stratégie (Gend 2024) à cinq ans se résume en un axiome définissant l'esprit, les ambitions et les moyens mis en œuvre : « pour la population, par le gendarme ». (…)

Les contrats de sécurité intégrée entre l'État et les collectivités locales incarnent cet appui protéiforme apporté dans l'amélioration de la sécurité quotidienne : 1 362 diagnostics et 186 audits de sûreté, 1 039 diagnostics de vidéo-protection ont grâce à cela été effectués en 2020. De surcroît, le programme « Petites villes de demain » apporte tout spécialement aux petites communes les moyens, les outils et les partenaires nécessaires à la définition d'un projet de revitalisation personnalisé. L'action en faveur de l'amélioration de la **sécurité du quotidien** se concrétise aussi par l'émergence d'une offre de protection sur mesure à destination des citoyens, en particulier des plus vulnérables.

Source : Annexe au PLF 2022, Mission Sécurités

Le champ de la présente note

Le thème de la sécurité est particulièrement vaste. Le Cercle a choisi de consacrer cette note aux actions de politiques publiques qui contribuent à sécuriser la vie quotidienne des Français. Elle se concentrera sur la « sécurité publique », au sens du code de la sécurité intérieure, en excluant la sécurité routière dont la spécificité nécessite un traitement à part. Les liens entre les filières internationales de la drogue et du terrorisme et la délinquance « ordinaire » de nos villes et de nos campagnes sont bien connus, mais il a été choisi de ne pas en traiter les aspects internationaux, et de ne pas aborder non plus les infractions qui deviennent de « grandes affaires » judiciaires, mettant en cause le grand banditisme ou les réseaux de traite d'êtres humains. On ne fermera pour autant pas les yeux sur des phénomènes à ramifications internationales qui peuvent avoir un impact sur la sécurité au quotidien, et qui peuvent prendre appui sur toute forme de circulation des personnes, y compris au sein de l'Union

[2] Le budget de l'Etat est réparti en « missions », chacune regroupant les moyens consacrés à une politique publique. Chaque mission comporte des « programmes » confiés, sous l'autorité du ministre, à un responsable public.

européenne et plus largement sur des flux migratoires : les gens du voyage et les bandes criminelles originaires de certains pays de l'Est de l'Europe sont régulièrement mis en cause ainsi que les MNA (mineurs non accompagnés, souvent majeurs en réalité), provenant essentiellement du continent africain.

La sécurité du quotidien se vit dans la proximité : l'immeuble, la résidence, le quartier, la commune, l'agglomération, le département. Les dimensions préventives et répressives concourent à cette politique publique. Elles sont indissociables mais recouvrent des champs extrêmement divers en raison des sous-jacents sociétaux, culturels et politiques. Elles relèvent également de temporalités différentes avec des effets à moyen terme pour la prévention et des effets à produire le plus rapidement possible pour la répression. Sans écarter les causes de la délinquance, la présente note est centrée sur le traitement de ses conséquences. Les acteurs principaux sont locaux : outre ceux déjà cités (police et gendarmerie nationales, polices municipales, maires, préfets), le sous-préfet, le procureur de la République et le maire. Ils agissent dans un cadre plus large où interviennent aussi d'autres acteurs publics et privés.

Une politique publique de sécurité du quotidien cherche à identifier les déterminants des atteintes à cette sécurité. On se référera principalement aux atteintes à la sécurité et à la tranquillité publiques sans exclure certains troubles à l'ordre public se répercutant dans la proximité. Le citoyen, l'usager, la victime sont au cœur de cette sécurité du quotidien qui n'a de sens qu'à travers les réponses effectives qu'elle doit leur apporter. Policiers, gendarmes, magistrats, préfets, élus doivent rendre des comptes à la population. « La redevabilité », consubstantielle à la proximité, doit être érigée en principe fondamental de la sécurité du quotidien. C'est pourquoi le Cercle se place du point de vue du citoyen, de l'usager, mais aussi des « services de police » et de justice eux-mêmes, pour identifier les insuffisances dans les leviers d'action de la puissance publique en général -l'Etat dans ses diverses composantes et les collectivités locales. La population est certes sensible au fait que les auteurs soient identifiés et sanctionnés mais ce qu'elle demande surtout c'est que ceux à qui elle confie sa sécurité la protègent de toutes ces menaces. C'est bien là que réside l'enjeu de la sécurité du quotidien.

Partant d'un constat sans fard prenant en compte le ressenti par la population, après en avoir mis en exergue les conséquences et les origines, le Cercle de la réforme de l'État propose des pistes concrètes susceptibles d'améliorer la sécurité du quotidien.

1. Constats et analyses

1.1. Caractériser l'insécurité

1.1.1. Une augmentation du sentiment d'insécurité

L'évolution de l'insécurité est toujours objet de débats. Certains considèrent que la population est surtout marquée par un sentiment d'insécurité qui tend à être renforcé par une succession de crises et alimenté par la violence latente et diffuse présente dans la société, dont les mutations s'accélèrent, rendant encore plus complexe la réponse.

La perception de la population est celle d'un accroissement de l'insécurité qui rend difficile la vie quotidienne de nombre de nos concitoyens. Ceux qui ne sont pas directement concernés le perçoivent à travers les médias et les réseaux sociaux et ressentent un climat général d'insécurité.

1.1.2. Des limites manifestes face aux stupéfiants

La généralisation du trafic et de l'usage de stupéfiants avec ses règlements de comptes, violences urbaines, cambriolages/braquages, agressions constitue un marqueur fort de l'insécurité subie par nos concitoyens. Cette omniprésence des stupéfiants corrompt la vie de la cité… et des campagnes. La France, pas plus que ses voisins européens, n'est parvenue à positionner clairement le curseur entre la prévention et la répression s'agissant des consommateurs de drogue. La mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle marque un progrès à condition que le taux de recouvrement soit sensiblement amélioré car il est aujourd'hui très faible et n'a pas progressé dans la période récente. La généralisation du dépistage des stupéfiants lors des contrôles routiers produit un effet positif mais sans cesse à renouveler. La société est traversée par des courants opposés, certains militent pour la légalisation du cannabis tandis que d'autres en soulignent les risques en faisant état des limites des expériences de légalisation à l'étranger[3].

Au-delà du traitement immédiat des « petites mains » et des consommateurs, le démantèlement des trafics locaux et internationaux reste chronophage et mobilise d'importants moyens dans les services enquêteurs. Or, le remplacement des auteurs interpellés est quasi instantané tant le trafic est rentable et la réponse pénale peu dissuasive.

1.1.3. L'impact des intrusions dans l'espace privé physique ou cyber

Les atteintes aux biens, tels les cambriolages, demeurent également une préoccupation forte de la population. Leur taux de résolution reste bas en raison de la multiplicité des profils des auteurs (et d'une grande mobilité de certains issus de bandes itinérantes), des moyens criminalistiques mis en œuvre en fonction du préjudice et de la difficulté d'imputabilité lorsqu'un délinquant ou une bande est interpellé. Pour autant, le sentiment d'insécurité persiste de longues années chez une victime de cambriolage.

Enfin, bien que souvent sous-estimée car peu déclarée, mais causant un nombre considérable de victimes, la cyber-délinquance explose littéralement. Ce phénomène est encore plus difficile à mesurer que la délinquance générale car il n'est souvent révélé que par des canaux

[3] Le rapport d'étape établi par la mission d'information commune sur la règlementation et l'impact des différents usages du cannabis, présidée par M. Robin Réda, député, va dans le sens d'une légalisation de l'usage récréatif, mai 2021.

discrets comme les sociétés de services de sécurité informatique, les éditeurs de logiciels antivirus, les sociétés d'assurance et des cabinets de conseil[4]. Un de ses effets, qui touche directement le quotidien des Français, est l'escroquerie, et plus largement la délinquance sur internet. Les auteurs étant fréquemment hébergés à l'étranger (continent africain, Est de l'Europe, Proche-Orient), les enquêtes sont fastidieuses et les poursuites plus qu'aléatoires. Certains pays de l'Union européenne constituent également des bases pour des pratiques de ce type.

1.1.4. Délinquance des mineurs : insuffisance de la prévention et perception d'impunité

Le sentiment que les mineurs délinquants bénéficient d'une impunité de fait est ancré dans la population. « L'excuse de minorité » et la vision protectrice de l'ordonnance de 1945 font que les condamnations sont « retardées » alors que les auteurs sont fréquemment multi-réitérants et les passages à l'acte plus nombreux et intenses. La philosophie demeure la prévention et l'éducation depuis l'ordonnance de 1945 avec la prévention spécialisée qui incombe au conseil départemental au titre de la protection de l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) actionnée par le juge. Les centres ouverts ou fermés sont réservés aux situations les plus dures, comme les lieux de détention pour mineurs institués en 2002 qui font une large place à l'éducation au sein de la détention.

Par ailleurs, face aux phénomènes de bandes (comme pour les violences urbaines), le juge, comme le législateur, se doivent de respecter l'individualisation de la peine, principe fondamental de notre droit[5], ce qui limite l'action publique. Même si la collaboration entre les différents intervenants, avec en particulier l'éducation nationale, s'est améliorée, le partage des informations reste laborieux lorsqu'il s'agit de mineurs.

Le défi est en effet de taille :

- absence de structures et dispositifs pour traiter les poly-exclus avec des parents « non-aidants »[6]. Manque de moyens (ou de collaborations interservices) pour prise en compte pluridisciplinaire ;
- fragilité psychologique et médicale de certains mineurs ;
- établissements pénitentiaires pour mineurs peu efficaces car peines trop courtes et suivi post-internement non réalisé ;
- les avertissements solennels qui remplacent les rappels à la loi peuvent être efficaces auprès de primo délinquants, mais trouvent vite leurs limites.

A cela s'ajoutent les insuffisances de la prévention et des soins des troubles psychiques chez les mineurs. Or, parmi les causes de la délinquance des mineurs, se trouvent souvent des troubles mentaux qui n'ont pas été détectés et peuvent expliquer des passages à l'acte.

La pénurie de structures d'accueil et de soins, la diminution dramatique du nombre des pédopsychiatres et le manque criant de personnel de santé et d'auxiliaires de santé qualifiés (psychologues pour enfants, orthophonistes, psychomotriciens, infirmiers spécialisés, pédiatres) aggrave l'état des malades, souvent livrés à eux-mêmes. La prévention des troubles psychiques est pourtant centrale : elle pourrait éviter l'escalade et permettre de circonscrire la délinquance des mineurs. Lorsque ces derniers sont interpellés pour des crimes et délits qu'ils ont commis, ils sont incarcérés avec les autres détenus de droit commun, et la majorité d'entre eux récidive ou sort de prison dans un état psychique et mental pire que lorsqu'ils y sont

[4] Les défis de la mesure statistique de la cybercriminalité, par Tiaray Razafindranovona et André Moreau, Revue de la Gendarmerie Nationale, 4e trimestre 2019.
[5] Conseil constitutionnel, 19 janv. 1981, n°80-127 DC.
[6] Termes utilisés dans l'Education nationale.

entrés. Cette situation génère des tensions dans les établissements pénitentiaires et ne permet pas de réinsérer ces détenus dans la société à leur libération. La fonction de sanction et de réinsertion de la prison n'est donc pas remplie.

Les perturbations psychologiques liées à la prise de drogue dès l'adolescence traduisent le lien entre les différentes composantes des problèmes de sécurité du quotidien.

1.1.5. La difficile mesure de l'insécurité

La perception d'une augmentation de l'insécurité n'est pas forcément corroborée par des statistiques de délinquance même enrichies par des enquêtes de victimation. On connaît les limites de ces instruments de mesure. D'où d'ailleurs la difficulté d'évaluer les performances des actions menées en matière de sécurité où la prévention joue un rôle majeur.

Un progrès avait été réalisé avec la création en 2004 d'un Observatoire national de la délinquance, devenu en 2010 Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP). Celui-ci a été dissous et une partie de ses activités a été reprise par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)[7]. Ce service, créé en 2014 dans des conditions validées par l'Autorité de la statistique publique (ASP), placé auprès du directeur général de la police nationale et mis à la disposition du directeur général de la gendarmerie nationale[8], est dirigé par une inspectrice générale de l'INSEE. Ses travaux ont conduit à une nouvelle et intéressante grille d'analyse de l'insécurité qui pourra permettre des progrès de la connaissance.

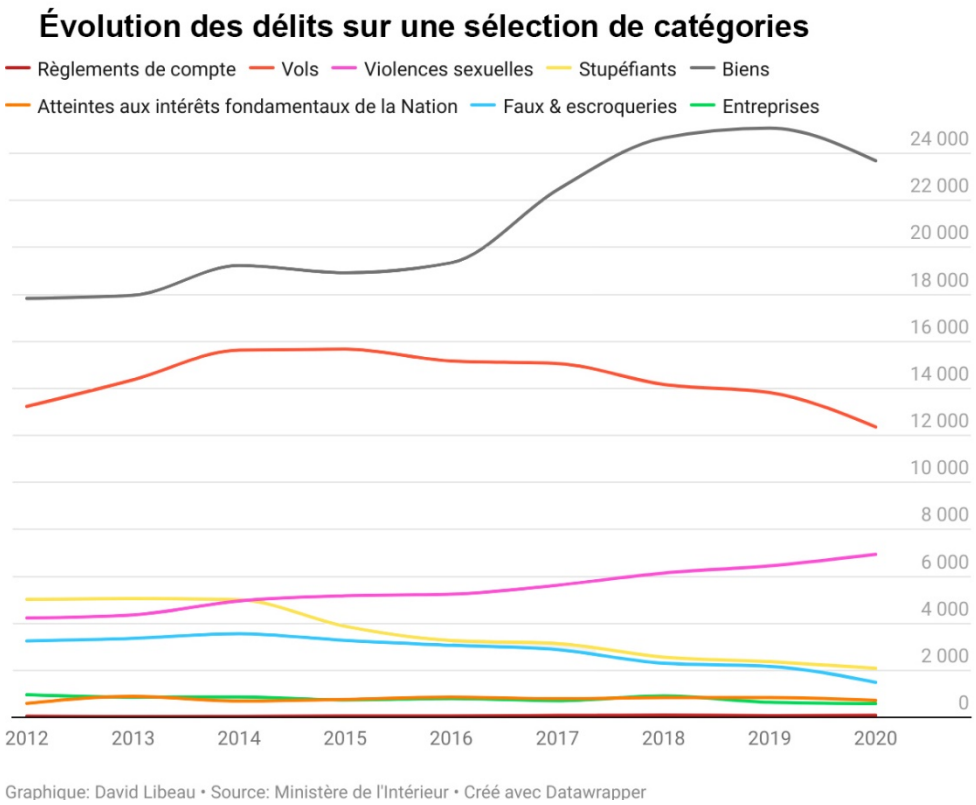
Le remplacement, en 2020[9], de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), qui relevait à la fois du ministère de l'intérieur et de celui de la justice, par un service à compétence nationale propre au ministère de l'intérieur (IHEMI)[10], pourrait réduire à long terme la capacité d'analyse transversale entre l'Intérieur et la Justice. Toutefois l'IHEMI garde une ouverture interministérielle[11]. Le ministère de la Justice a souhaité continuer à s'investir pour garder l'IHEMI un caractère partenarial.

Appréciée au travers des statistiques d'activité des services de police et de gendarmerie, l'évolution de la délinquance pourrait apparaître relativement maîtrisée. L'état des chiffres relatifs aux crimes et délits enregistrés par ces services, dit état 4001, qui sert de référence statistique au ministère de l'intérieur, affiche une certaine stabilité sur longue période, même si toutes les natures de faits de délinquance ne connaissent pas les mêmes évolutions.

Le graphique ci-dessous, établi par un praticien du traitement des données sur la base des statistiques publiées par le ministère de l'intérieur et publié sur data.gouv.fr, compile une sélection de catégories de crimes et délits enregistrés sur un total d'environ 3,5 millions d'actes chaque année. Il s'agit d'une réutilisation des données de l'état 4001, celui-ci étant désormais disponible sur data.gouv.fr.

---

[7] Décret n° 2014-1161 du 8 octobre 2014 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.
[8] Décret n° 2021-1386 du 25 octobre 2021 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère de l'outre-mer.
[9] Décret n° 2020-1591 du 16 décembre 2020 portant dissolution de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.
[10] Arrêté du 3 septembre 2020 portant création du service à compétence nationale dénommé « Institut des hautes études du ministère de l'intérieur ».
[11] Il est notamment chargé de construire une session nationale de formation à la sécurité intérieure et la justice.



Source : data.gouv.fr, réutilisation David Libeau, 8 septembre 2021

L'état 4001 n'est cependant pas exhaustif dans la connaissance des faits provocateurs d'insécurité. Il ne prend en compte que les crimes et délits, à l'exclusion des contraventions, et seulement ceux enregistrés par les services, hors infractions routières. Une infraction n'est pas toujours déclarée ou constatée. La proportion varie, d'après les enquêtes, de 90% pour les vols de voitures, et entre 70 et 80% pour les cambriolages de résidences principales, à entre 20 et 30% pour les violences physiques hors ménages et moins de 10% pour les violences sexuelles. En outre les dépôts de mains courantes ne sont pas comptabilisés alors qu'ils peuvent correspondre à des faits réels voire des violences graves y compris intrafamiliales.

Les constats sur une décennie font apparaître un fléchissement des atteintes aux biens et une tendance haussière pour les atteintes aux personnes avec des variations plus erratiques d'une année sur l'autre. Ces phénomènes expliquent qu'au-delà des chiffres existe la perception d'une aggravation de l'insécurité.

1.1.6. Des sujets propices à la polémique

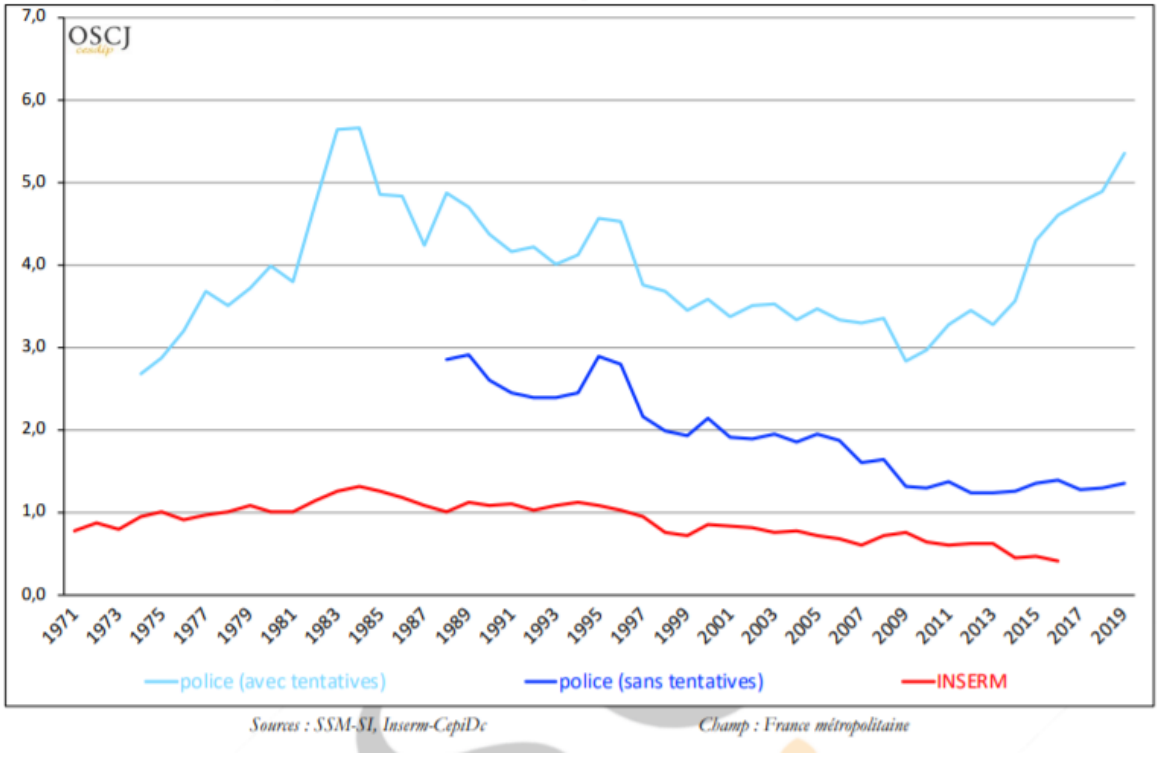
Le nombre d'homicides qui est considéré comme statistiquement le plus robuste donne lui-même prise à interprétation. Des criminologues[12] recommandent de regarder l'homicidité en regroupant homicides et coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort. Ils soulignent alors une augmentation importante du phénomène : de 1767 victimes en 2009, point bas, à des niveaux supérieurs à 4000 faits en 2019, 2020 et 2021. L'observatoire scientifique du crime et de la justice[13] (OSCJ) recommande de son côté la prudence, compte tenu de travaux de

[12] Alain Bauer et Christophe Soulez, le grand retour de l'homicide ? janvier 2020.

[13] Cet observatoire a été créé en 2015 par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales, UMR 8183 du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)/Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)/Ministère de la Justice et animé par Philippe Robert et Renée Zauberman.

requalification inachevés par le SSMSI. Il tend à expliquer la perception d'une aggravation de la violence par l'émergence des violences dites sans contact, « injures, menaces, regards de travers ». L'OSCJ a voulu mettre en lumière dans le graphique ci-dessous les évolutions contrastées selon les sources et selon le champ exact d'observation.

Figure 1 : Homicides volontaires, taux pour 100 000 habitants, 1971-2019



Source : CESDIP, OSCJ

Ces écarts entre les différentes mesures ont été clarifiés par le SSMSI[14] qui explique la différence entre les données brutes, enregistrant comme homicide un décès considéré comme suspect au moment du constat des faits qui peut être requalifié ultérieurement en fonction de l'avancement des investigations. En outre le système d'enregistrement comportait un risque fort de double compte.

Au-delà de l'évolution de l'insécurité, d'autres aspects du sujet sont devenus des enjeux politiques tels qu'il est difficile de les aborder de façon objective. C'est le cas du débat sur l'évolution de la délinquance des mineurs[15] ou de la relation entre l'immigration et la délinquance[16]. Esquiver ces sujets, c'est entraver l'action publique. Mais entre les biais de l'observation et l'enchevêtrement des déterminants territoriaux, socio-économiques et culturels, il faut admettre la diversité des regards.

---

[14] Avertissement concernant la comptabilisation des homicides et les différentes séries diffusées in Insécurité et délinquance en 2019 : bilan statistique, Interstats, SSMSI.

[15] Laurent Mucchielli. Délinquance et justice des mineurs en France : la construction juridique et statistique d'un problème social. *Insaniyat/□□□□□□□□□ Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales*, Centre de recherches en Anthropologie Sociale et Culturelle, 2020, 2019 - XXIII (1-2), pp.25-42. (halshs-02504245)

[16] Mucchielli, L. (2003). Délinquance et immigration en France : un regard sociologique. Criminologie, 36(2), 27–55. https://doi.org/10.7202/007865a; Lemasson, L. (2021). Y-a-t-il un lien entre délinquance et immigration ? Institut pour la Justice, Notes & Synthèses N°54, mars 2021.

La multiplicité et la diversité des laboratoires relevant d'organismes d'enseignement supérieur et de recherche s'intéressant aux questions de sécurité peuvent être une source de meilleure connaissance de ces phénomènes dans le respect d'une rigueur et d'une transparence des méthodologies. La coopération entre les services d'observation relevant des ministères de l'intérieur et de la justice reste à mieux structurer et à fonder sur des bases communes, comme l'a remarqué l'INSEE.

> La criminalité et la délinquance se transforment au même rythme que la société. La lutte contre ces phénomènes et la protection des victimes conduisent les services opérationnels à construire de nombreux systèmes d'information émiettés et parfois non articulés. Éclairer le débat public dans le domaine de la sécurité et de la justice par des éléments chiffrés, objectivés, fiables et pertinents [Aubusson et al., 2002 ; INHESJ, 2012] suppose de disposer de concepts et de nomenclatures partagés entre les services statistiques ministériels (SSM) impliqués (ceux des ministères de l'Intérieur - SSMSI - et de la Justice - SDSE- en premier lieu), de structurer les données de manière harmonisée à partir de systèmes d'information en forte évolution sur la période récente, d'enrichir significativement la production statistique avec des nouveaux indicateurs et de développer massivement et rapidement la diffusion de données de référence et d'analyses associées.
>
> *Insee Références – Édition 2021 – Vue d'ensemble – Mieux mesurer la délinquance et son suivi pénal…*

L'aboutissement récent des travaux d'élaboration d'une nomenclature statistique des infractions communes à tous les acteurs de la statistique pénale[17], s'il donne une base technique à cette collaboration, ne suffira pas à sa mise en œuvre.

L'émergence d'observatoires nés de coopérations entre le milieu académique et certaines collectivités territoriales montre aussi que l'observation de la sécurité doit faire une plus grande place à la dimension territoriale et associer les collectivités locales.

1.1.7. Face à l'aggravation de la violence, une demande croissante de sécurité

L'insécurité concerne l'ensemble du territoire national : villes et campagnes sont concernées même si c'est à des degrés divers et selon des caractéristiques spécifiques. Elle est évidemment particulièrement ressentie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, comme le montrent les enquêtes de victimation de l'Observatoire national de la politique de la ville, à la fois en nombre de délits constatés et en intensité de ces délits. Cependant même certaines régions jusqu'ici « préservées » découvrent les questions d'insécurité et sont sensibles à des phénomènes ou des infractions « banalisées » (c'est-à-dire qui ne font déjà plus l'objet d'une condamnation pénale) dans d'autres régions. Les populations de ces zones rurales ne comprennent pas que l'on qualifie d'«incivilités», ce qui renvoie à une notion plus éducative que sécuritaire, ce qui constitue de véritables infractions (tags, propos injurieux, regroupements hostiles). Le nombre croissant de personnes âgées, les agressions dont elles sont l'objet et l'effet « loupe » des médias, contribuent à diffuser le sentiment de vulnérabilité. La délinquance quant à elle s'affranchit depuis longtemps des « bassins » et autres territoires ou frontières du fait de sa grande mobilité et de sa maîtrise des technologies.

Les dernières données produites en janvier 2022 par le SSMSI[18] confirment la perception d'une aggravation de la violence.

---

[17] Le défi de l'élaboration d'une nomenclature statistique des infractions, Benjamin Camus, Courrier des statistiques N7, janvier 2022, INSEE.

[18] Insécurité et délinquance en 2021 : une première photographie Analyse N° 41 janvier 2022.

Les données et commentaires de janvier 2022
du Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure

En France, les indicateurs de la délinquance enregistrée qui étaient en légère hausse sur l'année 2020 malgré le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19, poursuivent voire accélèrent en 2021 leur forte tendance haussière d'avant crise. Ainsi, le nombre de victimes de coups et blessures volontaires (sur personnes de 15 ans ou plus) enregistrées augmente très fortement en 2021 (+12 %, après +1 % en 2020 et +8 % en 2019) : +14 % pour les victimes de violences intrafamiliales et +9 % pour les victimes d'autres coups et blessures volontaires. La hausse est également très nette pour les escroqueries (+15 %, après +1 % en 2020 et +11 % en 2019) et encore plus forte pour les violences sexuelles enregistrées (+33 %, après +3 % en 2020 et +12 % en 2019). Les indicateurs de la délinquance enregistrée qui avaient fortement reculé en 2020, dans le contexte de début de crise sanitaire, enregistrent des évolutions plus modérées en 2021. Les vols sans violence contre des personnes augmentent (+5 %, après -24 % en 2020) ainsi que les vols d'accessoires sur véhicules (+4 %, après -18 % en 2020) et dans une moindre mesure, les vols dans les véhicules (+1 %, après -17 % en 2020) et les destructions et dégradations volontaires (+1 %, après -13 % en 2020). Les cambriolages de logements et les vols de véhicules sont stables (après respectivement -20 % et -13 % en 2020) et les vols violents diminuent encore en 2021 (-2 % pour les vols avec armes après -6 % en 2020, -6 % pour les vols violents sans armes après -19 % en 2020). Enfin, en matière de lutte contre les stupéfiants, après avoir nettement baissé en 2020, le nombre de mis en cause augmente fortement en 2021 : +38 % pour usage dans un contexte de mise en place des amendes forfaitaires délictuelles et +13 % pour trafic.

Source : SSMSI, Interstats, N°41, janvier 2022

En pratique on distingue quatre domaines : les atteintes aux biens (cambriolages, vols, …) qui sont plutôt en baisse, les gens étant restés à domicile en raison du confinement ; les atteintes par violence à l'intégrité physique des personnes (AVIP), plutôt en hausse ; les escroqueries financières (vols de chéquiers, usurpations d'identité, …) qui évoluent de manière aléatoire ; les infractions relevées à l'initiative des services dont les stupéfiants qui sont en hausse.

Emerge donc plus fortement le sujet des violences gratuites, reflet des tensions dans la société. Et les violences familiales sur le conjoint et les enfants sont désormais mieux identifiées sans que ni la prévention ni la réponse pénale ne soient à la hauteur du phénomène dont on n'a pas fini de découvrir l'ampleur ni d'analyser les causes ; ces dernières ne se résument pas comme on avait tendance à l'imputer jadis à des excès alcooliques ou autres psychotropes.

Les violences sexuelles, taboues lorsqu'elles se produisaient au sein de la famille, commencent à être dénoncées et la parole des victimes est mieux écoutée.

On assiste également à des types nouveaux de harcèlement de rues, individuels ou collectifs, qui créent des zones d'insécurité non plus seulement dans les quartiers sensibles mais aussi dans l'ensemble des espaces urbains y compris les centres villes.

Ainsi, la dégradation de la situation sécuritaire, qu'elle soit vécue ou juste ressentie, génère des doutes quant à la capacité des pouvoirs publics à y faire face. D'aucuns taxent les policiers et gendarmes de tracassiers, préférant la facilité en verbalisant « l'honnête citoyen » plutôt que de s'occuper des vrais voyous... qui seraient pourtant bien connus et impunis ; certains pointent le discrédit des autorités judiciaires critiquées pour leur laxisme réel ou supposé ou pour les délais de réponse souvent imputables à la procédure ; d'autres encore relèvent les sentiments de défiance à l'encontre des préfets et maires, souvent accusés de « se renvoyer la balle ».

Le contenu objectif de la parole publique a perdu de sa force : la population n'entend plus les discours sur les statistiques, les explications portant sur l'augmentation constante des moyens et budgets et le nombre de postes créés.

Entre les principaux acteurs de la sécurité existe une certaine défiance qu'il faut surmonter si l'on veut ensuite restaurer le lien de confiance entre les citoyens et l'Etat dont la légitimité repose sur la capacité à assurer la tranquillité publique et la sérénité.

1.2. Coproduire la sécurité : avec qui et comment ?

1.2.1. Des superpositions institutionnelles

1.2.1.1. Des responsabilités à clarifier

La sécurité est un droit fondamental qu'il appartient à l'Etat d'assurer. Le code de la sécurité intérieure précise que l'Etat associe à la politique de sécurité, sous tous ses aspects, les collectivités territoriales et toute une série d'acteurs locaux. S'agissant plus précisément de la sécurité du quotidien, c'est le maire, qui se trouve en première ligne.

Article L111-1. Code de la sécurité intérieure

La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations, confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

C'est le préfet de département, représentant de l'Etat qui a la charge de cette politique de sécurité dans le département. L'article 122-1 du CSI précise son autorité sur les services et forces chargés de la sécurité, dans le respect des compétences de l'autorité judiciaire et du caractère militaire de la gendarmerie.

Quant aux partenaires associés, il s'agit au premier chef des collectivités territoriales. Une distinction doit cependant être faite entre deux types de responsabilités du maire : d'une part la police municipale qu'il exerce personnellement en vertu de pouvoirs propres même si c'est au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet ; d'autre part, sa fonction d'exécutif de la commune chargé de mettre en œuvre les délibérations du conseil municipal. L'ensemble de ces relations et responsabilités mériteraient clarification.

L'article L.2215-1 du CGCT organise le pouvoir de substitution du préfet en cas de défaillance du maire dans l'exercice de la police municipale. Le préfet agit alors au nom de la commune, après mise en demeure restée infructueuse.

Toutefois, dans les 1 625 communes à police étatisée[19], le préfet exerce directement, au nom de l'Etat, une partie des pouvoirs de police municipale.

[19] « Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

Article L2214-4. Code général des collectivités territoriales
Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage.
Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.
Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Le préfet de département a par ailleurs, dans toutes les communes, la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. Face à des risques de troubles à l'ordre public, c'est lui le responsable du maintien de l'ordre.

S'agissant des services étatiques d'exécution, ils relèvent, dans les communes sous police étatisée, de la police nationale, et, dans les plus de 33 000 autres communes, de la gendarmerie nationale. La gendarmerie couvre ainsi 96% du territoire représentant 51% de la population et environ 25% de la délinquance constatée. La police nationale couvre l'autre moitié de la population, en peuplement urbain dense, représentant les trois quarts de la délinquance constatée.

Outre les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie, d'autres catégories de personnels sont habilitées à participer à l'exécution des mesures de police : les agents de police municipale, les gardes champêtres et les agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

1.2.1.2. Une complexité du partenariat

Au-delà des personnels participant à l'exécution des mesures de police, d'autres professionnels intervenant en dehors du secteur de la sécurité stricto sensu, y contribuent néanmoins, au titre de son volet préventif. Ce sont en particulier les bailleurs, transporteurs, gardiens d'immeubles, travailleurs sociaux, médiateurs et responsables associatifs dans les domaines de l'éducation, de la culture et des sports, ou associations diverses. Mais leur rôle n'est véritablement efficace que s'ils s'insèrent dans des systèmes publics de coopération au nom de laquelle peut être envisagée la notion de « coproduction de la sécurité ». [20]

La coproduction de sécurité se matérialise dans les **instances** où se retrouvent les services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et autres acteurs locaux, comme les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), présidés par le maire, et conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), présidés par le président de l'intercommunalité. Des groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD), animés par les procureurs de la République et associant les acteurs locaux, visent à intensifier ou accélérer les procédures pénales de manière ciblée contre des

1° La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants ;
2° Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. » article 2 du décret n°2010-770 du 8 juillet 2010.

[20] Pour ce qui concerne la collaboration entre services de l'Etat, il existe, pour renforcer leur coordination sous l'angle de la police administrative et judiciaire, les états-majors de sécurité. Ils sont co-présidés par le préfet et le procureur de la République. Ils examinent les plans d'action des services pour lutter contre la délinquance.

auteurs dans un temps et un espace déterminés pour des faits de délinquance de proximité. Certes des lieux d'échange sont nécessaires. Leur efficacité actuelle est limitée.

Des groupes de partenariat opérationnels (GPO) sont en outre mis en œuvre dans le cadre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) tandis que les GLTD continuent de fonctionner.

Ce foisonnement s'est traduit par un millefeuille où la nouvelle couche déclasse la précédente sans la supprimer. Cette gouvernance devrait être réorganisée.

Le point de vue d'une agence territoriale d'urbanisme et d'environnement

« En pratique, la PSQ[21] se décline différemment selon les territoires. En zone gendarmerie, elle se réclame d'une logique d'expérimentation à l'échelle des unités locales et fait l'objet d'appropriations variables. Mais dans l'ensemble, sauf à considérer les groupes de contact et quelques autres « bonnes pratiques », elle ne transforme pas fondamentalement les manières d'agir, et ce n'est d'ailleurs pas vraiment ce qui est recherché : il s'agit plutôt de promouvoir et de conforter le travail de proximité. En zone police, la PSQ se réalise au travers des groupes de partenariat opérationnels mis en place dans toutes les circonscriptions, sauf sur le ressort de la Préfecture de police. Elle n'a pas vraiment d'autres traductions concrètes, hormis dans les quartiers de reconquête républicaine où les renforts d'effectifs permettent de constituer des équipes dédiées. »

L'Institut Paris-Région– La police de sécurité du quotidien sous l'angle des partenariats locaux, juin 2021

La **contractualisation** en matière de sécurité s'est d'abord concrétisée dans des contrats locaux de sécurité (CLS)[22]. On a vu apparaître les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD). Le dernier dispositif institué est le contrat de sécurité intégrée[23] présenté comme une application du principe de continuum de sécurité consacré par la loi pour une sécurité globale[24]. Il est perçu comme un accord donnant-donnant qui garantit des renforts de policiers nationaux aux métropoles contre un engagement des collectivités à recruter des policiers municipaux et à déployer des caméras de vidéosurveillance. Ces contrats dans le domaine de la sécurité coexistent avec d'autres contrats dont les objets peuvent se recouper, compte tenu du caractère transversal de nombreuses politiques publiques. Une récente mission parlementaire[25] critique la « galaxie contractuelle » entre l'Etat et les collectivités locales avec une superposition des dispositifs.

1.2.1.3. L'articulation avec la politique de la ville

Les dispositifs locaux de prévention de la délinquance sont issus des réponses que les pouvoirs publics ont souhaité apporter au malaise des « banlieues » où se sont trouvés concentrés des habitants précaires souvent issus d'une immigration récente, en l'absence de services publics adaptés, dans tous les domaines de la vie quotidienne : sécurité, santé, éducation.

[21] Police de Sécurité du Quotidien.
[22] Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.
[23] Circulaire n° 6258-SG du 16 avril 2021 - mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée.
[24] Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.
[25] Mission « flash » sur la contractualisation Communication de Mesdames Stella Dupont et Bénédicte Taurine, députées, janvier 2021.

Les violences urbaines des Minguettes, dans la banlieue sud de Lyon, en 1981 ont été considérées comme les premières émeutes urbaines. Elles ont donné naissance à une série de politiques d'abord sectorielles : les zones d'éducation prioritaires (ZEP) en matière d'éducation, la lutte contre le chômage, le conseil national de prévention de la délinquance et le traitement des quartiers dégradés et la réhabilitation des grands ensembles avec Banlieues 89 en 1983. La politique de la ville a visé régulièrement à coordonner ces dispositifs comme ce fut le cas avec le plan Borloo en 2004.

Les émeutes urbaines de 2005 ont conduit à la création des préfets délégués pour l'égalité des chances (PDEC) la même année[26], pour appuyer, dans les départements connaissant les problèmes d'intégration les plus aigus, le préfet de département en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances, de lutte contre les discriminations et de mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France.

Le « Plan Espoir Banlieues » présenté en février 2008 contenait, parmi ses principales mesures, la création de délégués du préfet[27] dont la mission était de renforcer la présence de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, de faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville et d'améliorer la coordination de l'action des services de l'État entre eux et avec les collectivités territoriales. Au nombre d'environ 300, leur mission a été confirmée par les comités interministériels de la ville successifs.

L'objectif de transversalité de ces dispositifs est cependant infirmé par de nouvelles initiatives sectorielles, y compris dans le domaine de la sécurité. C'est ainsi que des quartiers de reconquête républicaine (QRR) ont été créés en 2018. Ils concernent aujourd'hui 62 quartiers, succédant aux zones de sécurité prioritaire (ZSP) lancées en 2012. La comitologie est foisonnante. De nouvelles instances ont continué à être créées, sans aucune évaluation de l'impact effectif des précédentes. Dans les 1514 quartiers prioritaires des 859 communes de la politique de la ville (QPV) ont été instaurés des conseils citoyens. Impliqués dans la gestion urbaine de proximité (GUP), ils se saisissent des problèmes du quartier ce qui recoupe souvent des questions de voisinage, de propreté, de troubles de jouissance… et d'insécurité, alors qu'existent toujours les instances spécifiques du partenariat de sécurité. Ces instances forment doublon entre les dispositifs relevant de la politique de la ville et les instances fonctionnant dans le cadre des politiques de sécurité : il conviendrait de mettre l'ensemble en cohérence.

1.2.2. Les acteurs de la puissance publique

1.2.2.1. Des services de police et de gendarmerie aux objectifs multiples

La distance s'est accrue entre la population et les différents acteurs de terrain (dont les services de police et de gendarmerie). Il ne s'agit pas seulement d'une perception. Plusieurs facteurs l'expliquent et, parmi eux, figure l'accès physique moins aisé aux services de police et de gendarmerie qui se sont eux-mêmes éloignés géographiquement[28] ou dont les horaires d'ouvertures et conditions de recueil de plaintes ne correspondent pas totalement aux besoins de la population. L'objectif de proximité demeure affiché mais sa réalisation a plutôt reculé.

[26] Décret n°2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances.

[27] Circulaire du Premier ministre 5319/SG du 30 juillet 2008 relative à la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

[28] La création des communautés de brigades en gendarmerie avait engendré ce sentiment. L'expérimentation des brigades de gestion des événements dédiées à l'intervention permettra-t-elle de reconcentrer des moyens sur le contact avec la population et la prévention ? Le bilan de cette expérimentation permettra de connaître ses effets.

Présentée aussi comme une nouvelle modalité d'intervention des services de police et de gendarmerie, la sécurité du quotidien n'a pourtant pas été identifiée en tant que telle au sein des principales fonctions de la mission Sécurités du budget de l'Etat. Elle relève essentiellement en police de l'action « sécurité et paix publique » et en gendarmerie, elle est intégrée dans une action plus large « ordre et sécurité publics ».

Mission budgétaire Sécurités : répartition des moyens par action

	AE en M€			***Effectifs en ETPT***		
	Police	*Gendarmerie*	*Ensemble*	***Police***	***Gendarmerie***	***Ensemble***
Ordre public et protection de la souveraineté	*1 467*	*Ordre et sécurité publics*	*8 457*	***21 320***	***Ordre et sécurité publics***	***115 784***
Sécurité et paix publiques	*3 370*	*3 622*		***48 957***	***45507***	
Sécurité routière	*470*	*744*	*1 214*	***6 832***	***10 103***	***16 935***
Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	*1 060*		*1 060*	***15 411***		***15 411***
Missions de police judiciaire et concours à la justice	*3 194*	*2 252*	*5 446*	***46 408***	***29 260***	***75 668***
Commandement, ressources humaines et logistique	*2 440*	*3 186*	*5 626*	***11 028***	***15 427***	***26 455***
Exercice des missions militaires		*140*	*140*		***1 709***	***1 709***
TOTAL	*12 004*	*9 947*	*Env.21 950*	***150 606***	***102 008***	***252 614***

Source : PLF 2022

Les effectifs retracés dans ce tableau ne comportent pas les 30 000 réservistes de la gendarmerie et les 7 000 de la police appelés à devenir également 30 000.

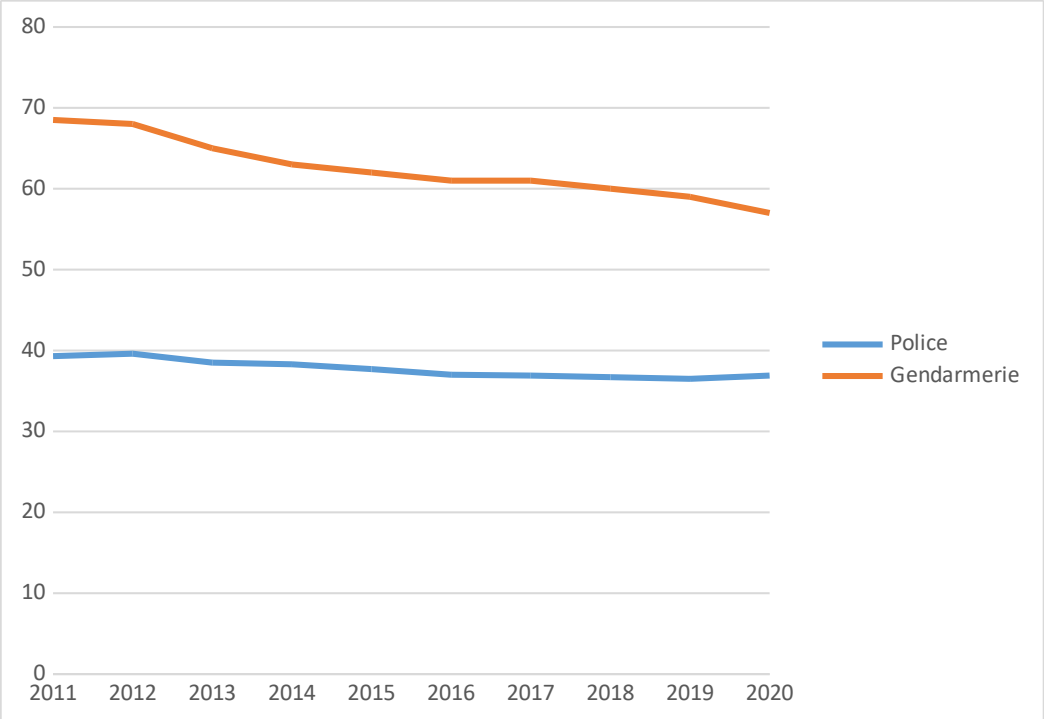
Cependant, la présentation stratégique de la mission Sécurités indique que la doctrine de sécurité du quotidien doit se traduire par une présence accrue des policiers et des gendarmes sur la voie publique.

> Cette doctrine replace le service du citoyen au cœur du métier de policier et de gendarme, dans le cadre plus général de l'amélioration de la vie de nos concitoyens. Elle prévoit, sur tout le territoire national, la présence accrue des policiers et des gendarmes sur la voie publique et se traduit par une action renforcée dans les quartiers de reconquête républicaine. Des moyens humains (228 délégués cohésion police-population, une cellule de lutte contre les trafics (CLCT) par quartier de reconquête républicaine (QRR), 103 cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS) et du matériel spécifique ont ainsi été déployés. La gendarmerie nationale poursuit le développement du dispositif de gestion des évènements (DGE) et d'un outil d'analyse décisionnelle afin d'apporter une aide au commandement plus efficace au regard des réalités de la délinquance constatée.
> *Présentation stratégique de la mission Sécurités, PLF 2022*

Dans les faits, on assiste depuis une dizaine d'années à une baisse de la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain comme le présente le graphique ci-dessous extrait de la note de la Cour des comptes relative à la gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale de novembre 2021.

L'évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain depuis 2011 met en évidence une baisse continue de la présence sur la voie publique (…). Nouvelle doctrine d'emploi annoncée en août 2017, la « police de la sécurité du quotidien » ne s'est pas, pour l'instant, traduite par une plus grande présence policière sur le terrain.

Graphique n° 1 : évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain depuis 2011



(Police nationale : axe de gauche, Gendarmerie nationale : axe de droite). Le taux d'engagement dans la police nationale met en rapport le nombre d'heures consacrées aux activités hors des locaux de police et le nombre d'heures totales d'activité. Celui de la gendarmerie, met en rapport le volume horaire annuel d'activités exécutées à l'extérieur des unités, rapporté au volume horaire annuel des activités des unités de gendarmerie

Source : Rapports annuels de performances annexés aux lois de finances 2013 à 2020

A l'occasion des divers exercices gouvernementaux, qu'il s'agisse du Livre blanc ou du Beauvau de la sécurité, le constat a été fait d'une surcharge des services liée à la mission judiciaire. Cet accroissement de la charge résulte principalement du temps requis par le respect de la procédure pénale qui n'a cessé de s'allonger.

Sur la période plus récente, la police nationale a aussi rencontré des problèmes de recrutement qui n'ont pas permis de maintenir le niveau de compétence élevé qu'elle avait connu naguère.

Outre cette question de l'affaiblissement du niveau de recrutement, l'organisation et le management des ressources humaines de la police nationale souffrent de déficiences persistantes : les lacunes de la formation continue, notamment en matière juridique ; la faiblesse de l'encadrement intermédiaire ; la difficulté de recruter sur de nouveaux métiers (informatique, psychologie, etc.), et éventuellement sur des statuts différents ; l'absence de gestion de la mobilité fonctionnelle en lien avec le cloisonnement de l'organisation ; les

heures supplémentaires non payées, et les « récupérations » qui vident les commissariats, question à laquelle l'administration essaye de répondre par la réforme des cycles horaires. Tous ces points, évoqués dans le livre blanc et le Beauvau de la sécurité, ont fait l'objet de plusieurs travaux de la Cour des comptes. La note précitée[29] recommande des réformes d'organisation qui restent à mettre en œuvre.

Les services de police et de gendarmerie n'échappent pas, comme beaucoup de services publics, à la surcharge administrative. Comme ailleurs l'allègement de ces travaux doit être examiné ou leur transfert à d'autres catégories de personnels qui n'ont pas vocation à assurer la présence sur le terrain

Les conditions d'exercice des missions de sécurité quotidienne sont aussi perturbées directement ou indirectement par des phénomènes à composante internationale comme les vagues d'immigration et les conséquences de l'extension de l'islamisme. Des liens ont été clairement établis entre la délinquance quotidienne et ces attentats meurtriers commis en France depuis une dizaine d'années.

La réponse à ces questions ne relève pas uniquement de l'augmentation constante des effectifs, mais d'une meilleure organisation, d'une plus grande qualité des bâtiments et des équipements, d'une meilleure coopération entre les forces, d'une utilisation plus efficiente des nouvelles technologies, d'une réponse pénale plus dissuasive.

1.2.2.2. Le rôle croissant des polices municipales

Les polices municipales se renforcent considérablement tant sur le plan des effectifs que sur le plan des matériels mis à leur disposition, jusqu'à atteindre un niveau d'équipements équivalent à celui de la police nationale, comme à Nice qui compte 490 agents de police municipale[30]. Les recrutements les plus massifs s'opèrent essentiellement dans les grandes agglomérations (qui disposent des budgets nécessaires) et où les habitants réclament une présence policière visible plus importante. Globalement l'effectif des polices municipales est passé de 20 996 en 2015 à 24 221 en 2020.

	Policiers municipaux	**Agents de Surveillance de la Voie Publique**	**Gardes-champêtres**
2015	20 996	7 137	843
2020	24 221	8 126	701

Source : Data.gouv.fr, effectifs de police municipale.

La ville de Paris quant à elle se dote d'une police municipale dont les effectifs compteront à terme 5 000 agents regroupant à la fois les actuels gardiens des parcs et jardins, les inspecteurs de sécurité de la ville de Paris (ISVP), les agents de surveillance de Paris (ASP) et les nouveaux agents recrutés sur des statuts particuliers à Paris. L'ambition affichée est de maintenir une présence sur le terrain jour et nuit axée sur la prévention de la délinquance, ce qui supposera une profonde évolution du rôle des personnels en place. La capitale et la petite couronne, celle-ci comptant également de nombreuses polices municipales, sont couvertes par

[29] Note de la Cour des comptes relative à la gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale de novembre 2021.
[30] Sans compter les 178 agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

la préfecture de police de Paris avec 23 000 agents[31], renforcée de manière quasi-permanente par des unités mobiles (CRS et EGM) et appuyée en outre, par les 3 000 militaires de la Garde républicaine et par des éléments de l'opération Sentinelle.

Les gouvernements successifs ont accompagné la montée en puissance des polices municipales en faisant voter des prérogatives toujours plus étendues (par exemple pour la police de la route) en particulier en élargissant leur champ d'action en matière contraventionnelle.

La question de la **formation des policiers municipaux** s'est posée en même temps que leur extension. Elle repose actuellement sur l'offre du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), certaines collectivités préférant recourir à une formation propre comme Paris ou à d'autres formes d'organisation. Le CNFPT promeut une approche « territoriale » de la formation qui, à la fois, met en situation les stagiaires sur des problématiques spécifiques au territoire, et leur constitue un réseau local grâce aux formations communes avec d'autres cadres d'emploi, prélude à la coproduction. La création d'une école unique des polices municipales présenterait l'inconvénient de ne pas favoriser la connaissance par les futurs agents de police municipale des autres cadres territoriaux. En revanche il convient de donner suite aux recommandations de la Cour des comptes (annexe 1) invitant d'une part à encadrer, par voie réglementaire, la formation opérationnelle, juridique et déontologique ainsi que les activités des personnels affectés en centre de supervision urbain et d'autre part, d'améliorer la qualité de la formation continue obligatoire et inclure dans la formation initiale la formation préalable à l'armement pour les armes de catégorie D. Des coopérations peuvent s'établir localement avec la police et la gendarmerie nationale.

Le développement des polices municipales pose désormais un problème de **recrutement**. Dans un contexte de tension sur le marché de l'emploi dans le secteur de la sécurité, les collectivités qui font l'effort de former les personnels les voient souvent les quitter pour une collectivité plus importante ou plus riche qui offre un intérêt ou des conditions de travail supérieurs. L'engagement de servir[32] créé par décret du 30 décembre 2021 permet aux collectivités qui le mettent en œuvre d'exiger des nouveaux fonctionnaires recrutés en qualité de stagiaires puis titularisés dans un cadre d'emplois de la police municipale qui viendraient à quitter la collectivité avant au maximum trois ans de rembourser des montants forfaitaires, fixés par le décret. L'atteinte de l'objectif de fidélisation visé par ce dispositif pourrait toutefois être compromise par sa rigidité qui pourrait rebuter d'éventuels candidats.

Plusieurs questions se posent :

- faut-il un modèle unique de police municipale ou accepter l'existence de plusieurs types, certaines se cantonnant à des actions de prévention et de contravention d'autres allant plus loin jusque dans l'intervention ?

[31] Il s'agit pour l'essentiel des 20 019 personnels qui constituent l'effectif de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Au-delà des effectifs des commissariats, la sécurité du quotidien de l'agglomération parisienne bénéficie aussi de l'action d'autres directions de la préfecture de police que sont la direction de la police judiciaire, la direction du renseignement, la direction de l'ordre public et de la circulation (qui notamment encadre les manifestations de voie publique et engage ses effectifs lors d'opérations de maintien de l'ordre) et la direction opérationnelle des services techniques et logistiques. Au total la préfecture de police comptait, au 31 décembre 2018, 34 016 agents (hors BSPP) dont 27 700 fonctionnaires de police.

[32] Décret n° 2021-1920 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'article L. 412-57 du code des communes relatif à l'engagement de servir des policiers municipaux créé par l'article 9 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

- quid des polices municipales intercommunales, qui apparaissent intéressantes notamment par le partage du financement, alors que les maires, responsables de la police municipale, y restent souvent opposés ;
- quelle articulation avec la police et la gendarmerie nationales ? L'activité des polices municipales est, en principe, cadrée par une convention de coopération, signée entre le préfet et le maire et visée par le procureur de la République, qui doit en préciser les modalités : elle apparait souvent trop imprécise ;
- quel contrôle et par qui ? Les agents des polices municipales sont sous l'autorité du maire. L'application des conventions de coopération ne fait toutefois pas toujours l'objet d'un contrôle par les autorités signataires. La Cour des comptes recommande en outre le renforcement des contrôles externes.

1.2.2.3. Une justice encore trop peu dotée en moyens, trop lente et trop lointaine

Si la notion de sécurité du quotidien n'apparaît pas explicitement dans la doctrine du ministère de la Justice, l'orientation vers une justice de proximité pourrait en constituer le pendant mais ce n'est pas explicité.

Présentation stratégique de la mission Justice

D'une part, en matière pénale, par une circulaire de politique pénale générale datée du 1er octobre 2020, le garde des Sceaux a demandé aux procureurs de la République de recourir davantage aux « alternatives aux poursuites » pour répondre aux infractions tout en évitant la tenue de procès. Ces derniers pourront s'appuyer sur davantage de délégués du procureur qui seront en capacité de se déplacer plus fréquemment dans les quelque 2 000 enceintes de proximité (tribunaux de proximité, maison de justice et points-justice) et de notifier aux auteurs des infractions les décisions prises par les procureurs. Avec le renfort déjà largement initié de délégués du procureur, la justice de proximité devrait s'affirmer, en 2022, comme une réponse concrète et rapide aux 350 infractions de faible ou moyenne intensité telles que les tapages et nuisances sonores, les atteintes à la tranquillité publique, les injures ou encore les dégradations.

Source : PLF 2022, mission justice, programme 166 Justice judiciaire

La justice de proximité vise à établir un lien plus étroit avec les citoyens, justiciables ou victimes, notamment en organisant l'évitement du procès, avec ses contraintes de délai et de procédures. De fait, comme le relève la Cour des comptes[33], l'augmentation des budgets, pour partie justifiée par les comparaisons avec les pays européens, ne s'est pas traduite dans les résultats, notamment les délais de jugement (voir annexe 2).

La circulaire du garde des Sceaux relative à la mise en œuvre de la justice de proximité[34] cible « les trafics, les rodéos urbains, les dégradations, les tags, les insultes (qui) sont autant d'infractions qui affectent le quotidien de nombreux Français, faisant naître un sentiment de désespérance face à l'action de la justice, parfois perçue comme inactive voire impuissante ». Sont encouragées les bonnes pratiques à la main du procureur de la République comme l'interdiction de paraître, les compositions pénales, les stages de citoyenneté ou encore l'assermentation en tant que gardes particuliers des gardiens des bailleurs sociaux. Elle préconise aussi un recours accru aux délégués du procureur et demande d'encourager les maires à utiliser leurs prérogatives : rappel à l'ordre, transaction, création de conseils pour les droits et devoirs des familles.

[33] Améliorer le service public de la Justice, Cour des comptes, 2021.
[34] Circulaire JUST 2034764C du 15 décembre 2020.

La justice de proximité qui mobilise donc prioritairement des alternatives aux poursuites peut s'appliquer, selon cette instruction, à 350 infractions dites de faible ou moyenne intensité. Considérant la liste des infractions pouvant entrer dans le champ de la justice de proximité, on constate que si certaines d'entre elles relèvent de contraventions de la première à la cinquième classe[35], d'autres constituent des délits dont l'auteur peut encourir jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75000 € d'amende (annexe 3).

En matière de sécurité du quotidien, compte tenu du fait que l'auteur et la victime sont souvent des habitants d'un même quartier, la population est en attente d'une peine qui ait un effet d'éviction, même si elle est temporaire, et d'exemplarité. Il y a un problème d'élucidation mais aussi de délai et d'exécution des peines.

Quand des peines de prison sont encourues par la nature de l'infraction, le recours aux alternatives est souvent considéré par la population et de nombreux élus comme l'expression d'une complaisance vis-à-vis de l'auteur. Le respect de la volonté du législateur qui fixe l'échelle des peines et des décisions de justice ordonnant la détention suppose la disponibilité d'un parc pénitentiaire correspondant à ces besoins. Or la France a souscrit dès 2006 aux règles pénitentiaires européennes (REP) visant notamment l'amélioration des conditions de détention. L'objectif de l'encellulement individuel justifia le lancement en 2011 d'un nouveau programme immobilier pénitentiaire prévoyant de doter la France de 70 000 places en 2018. Cet objectif était loin d'être atteint en 2016 où un nouveau programme immobilier pénitentiaire a prévu la création de 33 nouveaux établissements, soit plus de 16 000 cellules supplémentaires. La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est calée sur l'objectif de "15 000 places", désormais prévues à l'horizon 2027. Les aléas dans l'exécution de ces programmes ont pu être liés à des difficultés de mise en œuvre comme l'acceptabilité locale de l'implantation des nouveaux établissements ou les retards liés aux crises, en dernier lieu la pandémie de covid. Sont cependant toujours sous-jacents les débats sur l'opportunité de l'incarcération qui peuvent engendrer des hésitations préjudiciables à la conduite de programmes immobiliers qui nécessitent de la continuité.

1.2.3. Les autres acteurs de la sécurité du quotidien

1.2.3.1. L'éducation nationale

La violence des comportements dans la société ne s'arrête pas aux portes de l'école, en dépit de la vocation de cette dernière, qui doit être un espace protecteur et épanouissant pour que tous les enfants et les adolescents puissent s'y instruire à l'abri des violences.

L'école n'échappe pas à la violence en son sein, à ses abords ou entre les membres de l'ensemble éducatif en dehors même de l'enceinte scolaire. Le ministère de l'éducation

[35] Article 131-13 du Code Pénal :
« Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros.
Le montant de l'amende est le suivant :
1° 38 euros au plus pour les contraventions de la 1re classe ;
2° 150 euros au plus pour les contraventions de la 2e classe ;
3° 450 euros au plus pour les contraventions de la 3e classe ;
4° 750 euros au plus pour les contraventions de la 4e classe ;
5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5e classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. »

nationale s'est doté de systèmes de remontées d'incidents et d'indicateurs permettant d'identifier et de mesurer ce phénomène dans les établissements publics et privés sous contrat.

Répartition des établissements suivant le nombre d'incidents graves signalés dans l'année (en %)

Nombre d'incidents graves	Collèges	Lycées d'Enseignement Général et Technologique	Lycées Professionnels
Aucun	37	51	32
1	13	8	13
2, 3 ou 4	20	20	20
de 5 à 9	15	10	14
10	15	11	21

Source : ministère de l'éducation nationale, l'état de l'école 2021

Nature des incidents graves au cours des six premiers mois de l'année scolaire 2019-2020 par type d'établissement (en % du nombre des établissements)

Nature des incidents graves (en %)	Collèges	Lycées d'Enseignement Général et Technologique	Lycées Professionnels
Violences verbales	40	36	39
Violences physiques	33	30	24
Autres[1]	9	11	9
Atteintes aux biens[2]	6	8	7
Consommation d'alcool/stupéfiants ou trafic de stupéfiants	2	5	11
Port d'objet dangereux ou d'arme blanche	5	3	4
Autres[3]	5	8	6
Total	100	100	100

1. Comprend « atteinte à la vie privée (*via* les réseaux sociaux notamment) », « violence sexuelle », « racket », « happy slapping » et « bizutage ».
2. Comprend « vol », « dommage aux locaux ou au matériel » et « dommage aux biens personnels ».
3. Comprend « intrusions sans violence », « suicide ou tentative de suicide », « port d'arme à feu (sans violence) » et « autre fait de violence » dont « atteinte à la laïcité ».
Champ : France métropolitaine + DROM, des établissements publics et privés sous contrat du second degré.
Enquête Sivis 2019-2020

Source : DEPP-MENJS, *l'état de l'école 2021*

L'éducation est une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce sont celles-ci qui ont la charge des locaux, de leur localisation, de leur construction, des aménagements, de leur entretien et de leur fonctionnement. Les communes, outre leur compétence pour les écoles primaires, ont une responsabilité pour l'ensemble des abords des établissements, tous degrés confondus, étant rappelé que par ailleurs le maire exerce les pouvoirs de police municipale et dirige les services de la police municipale lorsqu'ils existent. Certains départements, pour les collèges, et certaines régions, pour les lycées, les ont dotés de dispositifs de sécurité avec contrôles d'accès et caméras. L'Etat a apporté des subventions via le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR).

S'agissant de la prévention des attentats ou catastrophes, le ministère de l'éducation nationale a mis en place des plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) dont une version attentat/intrusion a été réalisée après les attentats de 2015. Des équipes mobiles de sécurité ont été ainsi créées dans tous les départements. L'assassinat terroriste islamiste du professeur Samuel Paty le 16 octobre 2020 et celui de la jeune Alisha en mars 2021 au terme d'un cyberharcèlement par des camarades, ont traumatisé l'institution scolaire et accéléré la prise de conscience de la nécessité pour elle-même d'être pro-active vis à vis de son environnement.

Le système scolaire est rejeté par certains élèves soit parce qu'ils ressentent une inadaptation pédagogique de leur établissement soit pour des problèmes de comportement. L'institution déploie, avec une réussite variable, des dispositifs pour accompagner les élèves en difficultés, lutter contre le décrochage scolaire et traiter les élèves perturbateurs. Pour lutter contre l'absentéisme, les chefs d'établissement disposent du levier des allocations familiales et des bourses même si son utilisation demeure limitée.

Certains jeunes sont entrés dans des spirales de délinquance. La réponse de l'Education nationale, c'est le conseil de discipline avec exclusion définitive : convoqués avec leur famille, ils risquent de devenir poly-exclus s'ils ne s'amendent pas. Certains parents se révélant parfois non-aidants, l'institution voudrait pouvoir passer outre leur avis.

Toujours plus d'élèves sont confrontés à des troubles relationnels et du comportement, voire à des troubles psychiques graves qui n'ont pas été pris en considération, ni détectés ni soignés.

S'agissant des élèves hautement perturbateurs, relevant de troubles du comportement, leur prise en charge nécessite une jonction avec le système de santé via les agences régionales de santé (ARS) et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) gérées par les conseils départementaux. Ils peuvent en principe être orientés, selon l'origine du trouble, vers un ITEP (Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique), un SESSAD (Service d'éducation spéciale et de soins à domicile), un IME (Institut médico éducatif) ou vers les dispositifs de psychiatrie infanto juvénile. Les institutions sont nombreuses pour élaborer des diagnostics mais moins pertinentes pour remédier aux problèmes indépendamment même des problèmes quantitatifs évoqués précédemment (cf. 1.1.4.). Les réponses sont rarement à la hauteur des besoins.

A cela s'ajoutent les phénomènes de bandes.

1.2.3.2. Les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux ont pour mission première de loger les familles et personnes dont le niveau de revenu les rend éligibles. L'insertion urbaine des résidences sociales étend leur responsabilité à des espaces qui tout en étant leur propriété sont accessibles au public et utilisés pour la circulation et dont ils doivent en éviter les mésusages. Outre la lutte contre les

squats, les bailleurs sociaux doivent faire face à des occupations illicites de halls d'immeubles, l'utilisation des espaces communs pour des trafics des stupéfiants, et même d'armes, des rodéos et des tags.

Il leur revient de réaliser des aménagements de sécurité, d'assurer le nettoyage des abords et de manière plus générale de prendre les dispositions visant à la tranquillité des résidents.

Chez les bailleurs sociaux, les gardiens d'immeuble sont considérés, dans la doctrine de l'union sociale de l'habitat, comme un poste clé de la gestion de proximité. Leurs missions principales sont de garantir la tranquillité et la sécurité des résidents (respect du règlement intérieur, signaler un problème de maintenance), d'assurer la propreté et l'entretien courant de la résidence (propreté, petites réparations) et de faire le lien entre les locataires et le bailleur (transmission des informations, recueil et traitement des réclamations, renseignements sur les actualités de la résidence)[36]. Ils se trouvent, dans certains quartiers, en butte aux menaces voire aux violences de la part de résidents ou d'individus extérieurs. Tous les bailleurs sociaux n'ont pas la même politique pour traiter les troubles du voisinage qui peuvent motiver une expulsion locative.

Le recrutement plus sélectif et la formation de gardiens mieux encadrés et appuyés par des équipes d'intervention réglerait une partie des problèmes qui rendent extrêmement difficile la vie des résidents de certains immeubles. Les gardiens d'immeuble peuvent relever de l'agrément préfectoral comme garde particulier et d'une assermentation judiciaire leur permettant de dresser certains procès-verbaux.

1.2.3.3. Les opérateurs de services publics

Une redynamisation des modes de coopération avec d'autres grands services publics est à rechercher systématiquement ; y compris dans des secteurs qui disposent de moyens propres et de services de sécurité parfois bien structurés (SNCF, RATP, transports en commun régionaux et locaux). Après les émeutes urbaines de 1995, des entreprises de services publics[37], en lien avec l'Etat et les collectivités territoriales, ont décidé de créer des PIMMS (Point information médiation multi-services) en France afin d'améliorer le lien entre les habitants et les services publics. Organisé sous forme associative, le concept de Pimms médiation met en avant ses fonctions d'information, d'accès aux droits, d'accès à internet mais aussi en tant que médiateur pour prévenir et aider à la résolution des conflits liés à la vie quotidienne. Ces agents sans pouvoirs sont dans la situation de tout citoyen qui doit assistance à toute personne en danger sans s'y mettre soi-même (article 223-6 du code pénal)[38]. Cependant une présence humaine mandatée par l'opérateur sans y être complètement intégrée peut jouer un rôle d'intermédiation utile pour les « agacements de faible intensité ».

1.2.3.4. Les associations de prévention et de soutien aux victimes

Le rôle des associations est important dans toutes les actions de cohésion sociale par le sport, la culture, les mouvements de jeunesse et le secteur humanitaire, caritatif et du secours.

[36] Certains bailleurs sociaux ont mis en place en outre des médiateurs de proximité et de vie sociale, certains propres à chaque bailleur, d'autres mutualisés dans les Pimms.

[37] EDF, ENGIE, ENEDIS, Véolia, Malakoff Humanis, Kéolis, Suez, La Poste, La Banque Postale.

[38] « Quiconque pouvant empêcher par son action immédiate, sans risque pour lui ou pour les tiers, soit un crime, soit un délit contre l'intégrité corporelle de la personne s'abstient volontairement de le faire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Sera puni des mêmes peines quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant un secours. »

Toutefois certaines jouent un rôle plus direct dans la politique de sécurité du quotidien en joignant à des actions de prévention des interventions directement destinées aux victimes, en général dans le cadre de conventions ou d'agrément des pouvoirs publics.

C'est le cas des associations de prévention et de lutte contre les violences familiales, les plus souvent les femmes et les enfants. Parmi les nombreuses fédérations nationales, la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) mène une action pour accompagner les femmes vers la sortie des violences et l'autonomie. Elle gère depuis sa création le 3919 – Violences Femmes Info, plateforme d'écoute, d'information et d'orientation des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles. Les Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF), présents dans chaque département, s'ils incitent les femmes à porter plainte, constatent souvent une réticence, par peur de représailles, insuffisamment contrecarrée par l'accueil des services de police et de gendarmerie. Ces associations rencontrent aussi des difficultés, auprès par exemple des municipalités et des bailleurs sociaux, pour offrir des solutions de relogement d'urgence, le maintien dans le logement étant rarement retenu au bénéfice de la femme victime de violence.

Les associations de victimes se sont constituées à l'occasion de phénomènes ou d'événements causant de nombreuses victimes qui se sont réunies pour se défendre : victimes d'attentats, d'accidents collectifs et de catastrophes naturelles ou technologiques. Elles ont été pleinement reconnues par les pouvoirs publics : en 1982, Robert Badinter, Garde des Sceaux, installe, au sein du ministère de la Justice, le premier bureau de la protection des victimes et de la prévention, puis lance, en 1983, la création de l'Institut national de l'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) qui regroupe, en 1986, soixante associations. L'INAVEM est remplacé, en 2017, par France Victimes, financée par l'Etat, surtout le ministère de la justice, et qui gère notamment le numéro d'appel national d'aide aux victimes, le 116006.

Les associations d'aide aux victimes sont parfois associées, dans les commissariats, à l'accueil des personnes qui déposent plainte. Leurs bénévoles jouent un rôle important pour accompagner les victimes et assister les policiers dans leur travail de recueil de la plainte et de la parole des victimes. Les associations d'aide aux victimes réalisent par leur présence dans de nombreux commissariats un travail conjoint utile. Cette pratique n'est pas encore généralisée. Elles viendraient renforcer l'écoute et l'accompagnement assurés par les travailleurs sociaux ou psychologues dont la présence dans les commissariats et les brigades de gendarmerie tend à se répandre.

En dépit de multiples initiatives gouvernementales depuis plus de trente ans, les enquêtes montrent un grand écart entre le nombre des faits constitutifs de violence ou de dommages et la prise en compte par les services de police et de gendarmerie et la justice.

1.2.3.5. Des prestataires privés à encadrer

Quelle est la part que les acteurs autres que l'Etat doivent assumer dans leur protection ? Pour les domiciles privés, le temps n'est plus où l'on pouvait, au moins dans certains territoires, laisser la porte d'entrée ouverte. Et après les verrous, ce sont les caméras de surveillance qui équipent désormais nombre d'habitations. De longue date maintenant, tant les pouvoirs publics que les assureurs demandent aux professions cibles privilégiées des délinquants de s'équiper : agences bancaires, bijouteries, bureaux de tabac, pharmacies, etc. Et là encore les systèmes de vidéo-surveillance se sont généralisés. Au renvoi d'alarme au commissariat, possible lorsqu'il n'y avait que quelques cibles, s'est substitué le contrat avec des sociétés de sécurité. Elles mobilisent à la fois des moyens techniques et humains. Ce n'est pas non plus nouveau puisque de longue date les transports de fonds étaient assurés par des sociétés

spécialisées. Mais leur extension nécessitait un contrôle plus structuré. C'est ce qui a été amorcé en 2012 avec la création du CNAPS (conseil national des activités privées de sécurité). Ce secteur en pleine expansion répond à un marché bien installé et prospère. Les organisateurs de grands évènements recourent également à ces sociétés de sécurité, tout comme à certaines occasions, l'État et les collectivités territoriales.

Le ministre de l'Intérieur a présenté au conseil des ministres du 30 mars 2022 une ordonnance relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité prise en application de l'article 38 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. Cette réforme renforce le pouvoir du directeur par rapport aux autres instances composant le CNAPS.

Le secteur rencontre des difficultés de recrutement qu'il faut traiter en recherchant une amélioration des conditions de travail et de rémunération et de la formation.

1.2.4. L'adaptation à de nouvelles réalités sociales

1.2.4.1. L'enjeu de la participation citoyenne et le dispositif « voisins vigilants »

Le dispositif de participation citoyenne le plus connu, les voisins vigilants, n'est pas dénué d'ambigüité. Ce dispositif d'origine anglo-saxonne (*neighbourgwatch*) existe depuis 10 ans, et est appliqué dans 5600 petites communes. Il a été encouragé et encadré par le ministère de l'intérieur sous le nom de participation citoyenne par les circulaires Guéant du 22 juin 2011 et Castaner du 30 avril 2019. Il est souvent proposé par le maire à la population qui y occupe une place centrale. Il instaure en effet un lien ou réseau entre voisins pour signaler des comportements suspects de personnes circulant dans le quartier ou sur la commune. Placée sous le contrôle du procureur de la République et du préfet, la participation citoyenne est une manière d'améliorer le renseignement pour renforcer la sécurité publique.

L'appellation voisins vigilants renvoie également à un autre dispositif, partiellement privé celui-ci. Développé par une entreprise, dénommée justement « Voisins vigilants et solidaires », il s'agit d'installer une surveillance de quartier réalisée par ses habitants, avec l'approbation de la commune qui adhère au programme. Voisins vigilants est payant, l'entreprise est un acteur privé du marché de la sécurité. Son fonctionnement repose sur l'adhésion tant de la mairie que des citoyens.

Ces dispositifs de participation citoyenne se sont révélés utiles dans les zones rurales où ils se sont surtout implantés. L'appréciation est plus difficile en zone urbaine. L'apport à la sécurité du quotidien des dispositifs de participation citoyenne est très lié à leur bonne insertion dans le tissu local, à l'engagement effectif des maires et au contrôle des pratiques.

1.2.4.2. L'impact des nouvelles technologies

Les collectivités territoriales ont été encouragées depuis une vingtaine d'années par les gouvernements successifs à se doter de systèmes de vidéoprotection pour couvrir certaines zones de l'espace public. Des caméras avaient déjà été installées pour protéger les bâtiments publics, les systèmes de transports, pour réguler la circulation. Les collectivités publiques en avaient, comme les privés, tiré des bénéfices en matière de primes d'assurance et de meilleure gestion des flux. La légitimité du recours à ces dispositifs a fait débat au regard de la protection des libertés individuelles : ces équipements font l'objet d'autorisations préfectorales, s'appuyant sur une commission départementale, ainsi que d'un contrôle par la CNIL. La question de l'efficacité de ces systèmes au regard de leur coût est également

soulevée. Dans son rapport sur les polices municipales d'octobre 2020, la Cour des comptes pose la question de l'évaluation – question qui pourrait concerner aussi l'ensemble des modes d'interventions techniques ou humaines qui concourent à la sécurité. Les détracteurs de la vidéoprotection se fondent sur des monographies universitaires pour justifier leur opposition. Les retours d'expérience des 4000 communes qui s'en sont dotées sont en revanche positifs. La grande majorité des élus et des professionnels de la sécurité considère la vidéoprotection comme un moyen de prévention, de dissuasion et d'élucidation des crimes et délits comme de verbalisation des infractions. Même s'il n'existe pas de statistiques sur ce point, ces technologies ont contribué à élucider des affaires judiciaires parfois très graves y compris des homicides.

L'irruption incessante de nouvelles technologies pose la question des modalités de leur encadrement pour la protection des libertés. L'usage de caméras piétons par les policiers nationaux et les gendarmes pour faciliter l'interpellation des auteurs d'infraction, d'abord mal perçu par certains policiers, a été reconnu utile pour soutenir la régularité de leur intervention. Il faudrait pourtant pouvoir anticiper pour que les services de l'Etat ne soient pas en retard par rapport aux délinquants. La question se pose déjà pour l'emploi de techniques comme la reconnaissance faciale, l'intelligence artificielle ou les drones. Elle ne doit pas être éludée mais prise dans un esprit d'anticipation sur l'évolution inéluctable des méthodes de la délinquance.

2. Propositions

La notion de coproduction de sécurité se fonde sur le constat que la sécurité est une question sociale plus large que les seules actions de prévention et de répression par les forces de l'ordre. Elle met en cause un large ensemble de politiques publiques y compris l'urbanisme et ses conséquences sur la présence des commerces et des activités de services. Elle engage aussi toute la société, tant en ce qui concerne l'éducation, la santé, les relations humaines que les inégalités économiques et sociales. C'est aussi une question de rapport non conforme à la règle et fondamentalement, c'est donc la restauration d'un rapport vertueux à la règle qui serait nécessaire pour changer en profondeur la situation et faire diminuer durablement les incivilités et la délinquance de masse qui créent l'insécurité du quotidien.

Dans le domaine qui lui est spécifique, celui de la réforme de l'Etat (au sens large, qui inclut les collectivités territoriales), le Cercle propose un ensemble de mesures qui visent à mieux comprendre les phénomènes de délinquance et leur ressorts (2.1.), améliorer la coproduction de sécurité par tous les acteurs (2.2.). Elles comportent des propositions concrètes sur les transformations attendues par les citoyens de la part de l'institution judiciaire et des services de police et de gendarmerie (2.3.). Il convient d'encourager les pouvoirs publics à tirer pleinement parti des ressources offertes par les progrès technologiques (2.4.). C'est dans la transparence faite sur leur action que les institutions pourront regagner la confiance des citoyens dans leur efficacité (2.5.).

Ces propositions se fondent sur la conviction de la nécessité d'un renforcement de la présence humaine sur le terrain, non seulement des policiers et des gendarmes, mais de tous ceux qui concourent, sous des formes diverses à la sécurisation des habitants. Elles visent à tirer parti des différentes évolutions en cours notamment le développement des polices municipales.

2.1. Mieux comprendre collectivement pour éclairer l'action

2.1.1. Structurer la coopération Intérieur-Justice

Désormais dotés de services statistiques ministériels au sens de la statistique publique, les deux ministères doivent relancer une dynamique de coopération en matière d'observation, d'analyse, et de suivi de la délinquance. Au-delà de la nomenclature statistique des infractions, commune aux deux ministères, qui constitue un progrès et dépasse la seule sécurité du quotidien, il conviendrait de profiter des importants chantiers de numérisation en cours dans les deux ministères pour que les nouveaux outils mis en place soient dès leur création en continuité ou à tout le moins compatibles ***(Proposition n°1)***

Sur la base de ces données fiabilisées et partagées, une nouvelle coopération est à établir entre les deux ministères pour mettre à disposition des pouvoirs publics et des citoyens des études nourries et validées par les différentes catégories d'acteurs au long de la chaîne pénale ***(Proposition n°2)***

2.1.2. Mobiliser les compétences dans leur diversité

De nombreuses institutions de formation supérieure et de recherche ont développé des laboratoires traitant principalement ou collatéralement de question de sécurité : sous l'angle de la santé comme l'INSERM, de la sociologie ou du droit dans les universités ou au CNAM, dans les écoles formant aux métiers de la sécurité notamment celles du service public. Sans interférer avec la liberté de la recherche qui nourrit le débat, les compétences académiques devraient être mieux valorisées par l'Etat sous forme de contrats d'études dans le cadre de programmes coordonnés entre l'Intérieur et la Justice ***(Proposition n°3)***

2.1.3. Mieux associer les collectivités territoriales

Le caractère territorial de la sécurité du quotidien et la responsabilité des élus locaux en la matière engendrent un besoin d'observation locale. Pour que les partenariats avec l'Etat s'engagent sur des bases communes, il convient de mieux partager les données et les analyses, au-delà de leur simple présentation en CLSPD. Une collaboration entre les observatoires créés ou soutenus par les collectivités territoriales et les instituts relevant des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Cohésion des territoires doit être organisée au niveau central et animée au niveau local par les représentants de l'Etat ***(Proposition n°4)***

2.1.4. Ouvrir les données, éclairer le débat

Que ce soit l'ampleur ou la gravité de l'insécurité du quotidien et le sens de son évolution, les caractéristiques des auteurs, selon leur âge ou leur origine, ces sujets donnent lieu à des polémiques qui ont souvent entravé l'action publique. La prévention de la délinquance et la lutte contre la réitération et la récidive nécessitent un approfondissement des facteurs favorisants et des conditions du passage à l'acte. Ces sujets doivent être abordés avec le plus d'objectivité possible. Pour qu'un débat démocratique s'instaure, il importe d'ouvrir les données, ce qui est désormais amorcé sur data.gouv.fr, et de les rendre disponibles dans des formats conviviaux ***(Proposition n°5)***

2.2. Améliorer la coproduction de sécurité

2.2.1. Entre les principaux acteurs de la sécurité

Un premier cercle de partage de responsabilité concerne les fonctionnaires de police, militaires de la gendarmerie, parquetiers, magistrats du siège, préfets, maires.

2.2.1.1. Ouvrir mutuellement les formations des magistrats et hauts fonctionnaires (Proposition n°6)

La **connaissance mutuelle** est indispensable pour créer un climat de confiance accrue, de respect et de coopération. Il convient donc de rapprocher davantage, évidemment dans le respect de leurs fonctions spécifiques, les magistrats des policiers et des gendarmes. Ainsi, ce lien qui est déjà tissé entre les parquetiers, les juges d'instruction et les membres des services de police et gendarmerie doit être instauré avec les juges des libertés et de la détention ainsi qu'avec les autres magistrats du siège.

- Concernant la **formation initiale**, la participation des élèves de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) à un tronc commun[39] avec ceux de l'Institut National du Service Public (ex ENA) devrait être organisé ainsi que des stages croisés entre ces deux écoles, dans les préfectures et les tribunaux.
- Des **formations communes** entre magistrats et responsables de services territoriaux de l'Etat pour des sessions de formation continue et lors des formations préparatoires à la prise de poste.

2.2.1.2. Donner aux polices municipales les moyens d'une collaboration efficace

Les **maires** sont en première ligne et, au-delà des dispositifs partenariaux ou citoyens précédemment évoqués, ils sont toujours plus nombreux à se doter d'une police municipale. Devenues des acteurs incontournables dans le champ de la sécurité du quotidien, les polices municipales ne doivent pas se substituer aux services de police et de gendarmerie mais agir en complémentarité et selon un principe de subsidiarité.

Le développement rapide des **polices municipales** donne une importance particulière aux améliorations à apporter dans ce domaine. Les pistes suivantes peuvent être dégagées :

- une meilleure **interopérabilité** avec la police et la gendarmerie par la mise en place de **moyens radio communs** ***(Proposition n°7.1)*** et de **formations communes dédiées** ***(Proposition n°7.2).***
- une extension des prérogatives en matière de **verbalisation** qui serait de nature à renforcer sensiblement la tranquillité publique en luttant contre l'impunité d'auteurs d'infractions. Ainsi, la plupart des infractions sanctionnées par une contravention de quatrième classe[40] devrait pouvoir être relevée par des policiers municipaux dûment formés ***(Proposition n°8)***
- un **accès aux fichiers** suivants : Fichier des Objets et Véhicules Signalés (FOVeS)[41], Fichier des Personnes Recherchées (FPR)[42] ***(Proposition n°9)***

---

[39] La commission Thiriez avait, un temps, proposé ce tronc commun. L'ENM n'ayant pas intégré l'INSP, il convient de bâtir un cadre dans lequel commissaires de police, officiers de gendarmerie, responsables des services déconcentrés et préfectoraux se retrouvent avec des magistrats.

[40] Infraction punie d'une amende n'excédant pas 750€

[41] Arrêté du 7 juillet 2017 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier des objets et des véhicules signalés » (FOVeS).

[42] Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

2.2.2. Avec les autres acteurs concourant à la sécurité :

Il s'agit de bailleurs et gardiens d'immeubles, de proviseurs et autres directeurs d'établissement d'enseignement, d'agents chargés de diverses fonctions de contrôle, de médiateurs locaux et de services publics notamment de transport, d'associations dédiées à l'éducation, à la solidarité, à l'insertion des plus précaires, à la prise en charge des victimes de violences, notamment faites aux femmes.

2.2.2.1. Toiletter les instances de partenariat (Proposition n°10)

- Au niveau local, le foisonnement des dispositifs de concertation[43], parfois imposé par l'échelon national, donne lieu à des résultats inégaux selon les territoires et les personnalités qui les animent. Lieux de rencontre et d'échanges ces instances partenariales revêtent un intérêt certain dans le cadre de la prévention de la délinquance. Une consultation des préfets, procureurs de la République et maires devrait permettre de procéder à un « toilettage » pour ne retenir que ceux réellement utiles, sans céder à l'illusion du « guichet unique ». Dans ce dispositif resserré, une latitude devrait être laissée pour une différenciation à l'échelon départemental.
- Ces dispositifs de concertation ne peuvent naturellement pas se substituer à des contacts rapprochés et fréquents entre les acteurs et ils doivent d'ailleurs favoriser leur développement et de leur organisation. Certains de ces acteurs sont essentiels comme les principaux de collège avec qui des contacts étroits doivent être entretenus.

2.2.2.2. Donner leur place aux associations d'aide aux victimes

La présence des associations d'aide aux victimes, déjà effective dans de nombreux commissariats, n'est pas encore généralisée. Elles viendraient renforcer l'écoute et l'accompagnement assurés par les travailleurs sociaux ou psychologues dont la présence dans les commissariats et les brigades de gendarmerie tend à se répandre ***(Proposition n°11)***

2.2.2.3. Mobiliser les bailleurs sociaux

- Dans les quartiers sensibles, un recrutement sélectif et en plus grand nombre des gardiens d'immeubles devrait être accompagné d'une meilleure formation incluant les questions de sécurité, ce qui permettrait, entre autres, d'élargir les possibilités d'habilitation par les autorités préfectorales et par l'autorité judiciaires ***(Proposition n°12)***
- Appuyés par des équipes d'intervention privées, les gardiens régleraient une partie des problèmes qui peuvent rendre la vie des résidents très difficile. Les modalités d'intervention de ces équipes de sécurité privée devraient venir compléter les plans de tranquillité résidentielle des bailleurs.
- Quant aux gardiens d'immeubles, au-delà de la protection fonctionnelle, ces personnels doivent trouver un soutien moral et opérationnel des directions des organismes. Des possibilités de liens constants doivent être organisés avec la police municipale ou nationale ou la gendarmerie (numéros d'appel direct, prises de contacts réguliers, …).

2.2.2.4. Mieux partager les données avec les entreprises de service public

- Un partage effectif et systématique avec les services de police et de gendarmerie du renseignement et des données (vidéos, ...) doit être organisé avec les services publics qui disposent de moyens propres et de services de sécurité (SNCF, RATP, transports en commun régionaux et locaux) pour contribuer à prévenir les agressions et faciliter leur élucidation ***(Proposition n°13)***

---

[43] CSPD, CLS, GOALS, GPO, contrats de sécurité, comités divers...

2.2.2.5. Généraliser les retours d'information des parquets

- Lorsque des faits sont signalés au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale, les autorités à l'origine du signalement sont légitimes à recevoir une information de la part du procureur de la République sur la suite donnée, comme le prévoit l'article 40-2 du code de procédure pénale[44]. Certains parquets l'organisent systématiquement et cette pratique est à diffuser. Cependant, dans le cas le plus général ce retour n'est pas effectué. Il conviendrait que la Chancellerie rappelle la nécessité de sa mise en œuvre et que les parquets généraux y veillent dans leur ressort ***(Proposition n°14)***

2.3. Transformer les modes de fonctionnement des acteurs de la sécurité du quotidien

2.3.1. L'autorité judicaire

Les citoyens attendent de l'autorité judiciaire une réponse beaucoup plus rapide et des peines effectivement mises à exécution dans de brefs délais. Il en va de la restauration de la confiance en la justice pénale tant de la part de l'opinion publique que de celle des victimes ou des enquêteurs. Les relations des magistrats (parquets, juges d'instructions) avec les services d'enquête sont régies par les textes. Spécialement pour la prévention de la délinquance et pour la diversification des peines (par exemple travaux d'intérêt général) le ministère public doit s'appuyer sur les acteurs locaux.

2.3.1.1. Accélérer et diversifier les poursuites (Proposition n°15)

Changer la situation actuelle exige :

- des **audiences correctionnelles** à créer en nombre suffisant[45] de sorte que la comparution immédiate ne soit pas la seule réponse rapide disponible
- des raccourcissements drastiques des **délais d'audiencement** des instructions ou des enquêtes terminées
- des **alternatives aux poursuites**[46] (médiation pénale, rappel à la loi, orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, régularisation de la situation, réparation du dommage, interdiction de paraître) qui sanctionnent les incivilités et les délits de faible importance, en veillant à ce qu'elles ne constituent pas des variables d'ajustement des goulets d'étranglement des capacités de jugement des tribunaux correctionnels.

---

[44] Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement.
Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.

[45] Les juridictions judiciaires françaises disposaient en 2021 d'environ 34 687 personnels en ce compris 8 600 magistrats et 12 000 greffiers, plus de la moitié d'entre eux étant affectés à des contentieux civils. La quasi-totalité des pays membres du Conseil de l'Europe compte par habitant des chiffres de magistrats, de collaborateurs de ceux-ci ou de dépenses budgétaires notablement voire très supérieurs

[46] Avant de mettre en œuvre l'action publique, le procureur de la République peut choisir de recourir à une des mesures alternatives aux poursuites prévues par les articles 41-1 à 41-3-1 A du code de procédure pénale. Elles peuvent concerner les mineurs comme les majeurs. Elles doivent permettre d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, ou de mettre fin au trouble résultant de l'infraction, ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits.

Ces changements nécessitent l'allègement des tâches des magistrats par le transfert de certaines d'entre elles aux personnels à constituer en équipes d'appui auprès d'eux. Il nécessite cependant aussi la poursuite des renforcements d'effectifs qui ont été engagés.

2.3.1.2. Renforcer les moyens et faire évoluer les méthodes pour l'exécution des peines

Une fois les peines prononcées (notamment avec des délais de délibérés raccourcis), leur mise à exécution plus rapide est tout aussi indispensable ce qui passe par plusieurs évolutions profondes :

- **Un renforcement des moyens**
  - le **renforcement des moyens** humains des parquets et des greffes en matière d'exécution des peines, le délai de mise à exécution devant constituer un indicateur essentiel de pilotage et de performance ***(Proposition n°16.1)***
  - l'augmentation du nombre de **places disponibles en établissement pénitentiaire**, ne doit pas être considérée comme un vœu pieux, elle est un objectif réaliste dès lors que la concertation locale est bien menée **(*Proposition n°16.2)***
  - le redimensionnement des **services pénitentiaires d'insertion et de probation** (SPIP) afin d'autoriser des prises en charge immédiates des alternatives à l'emprisonnement : sursis probatoires ou travaux d'intérêt général (TIG) par exemple ***(Proposition n°16.3)***
  - la création de **structures psychiatriques** dans les établissements pénitentiaires qui n'en sont pas dotés afin de prendre en charge les détenus présentant des troubles mentaux ***(Proposition n°16.4)***
  - le renforcement de la **justice pénale des mineurs** (magistrats et greffiers) actuellement occupée majoritairement par le contentieux civil de la protection des mineurs en danger en recherchant d'autres types de solutions pour le traitement des problèmes de nature civile. Serait ici à envisager le développement des structures pluridisciplinaires tendant notamment à l'éloignement de certains mineurs difficiles, du type centre éducatif renforcé (CER) ou quartier 'mineurs' des établissements pénitentiaires, compte tenu des inconvénients du mélange des mineurs et majeurs ***(Proposition n°16.5)***
- **Une évolution des méthodes**
  - la suppression des orientations, exprimées ou implicites, émanant parfois des parquets de retarder la mise à exécution pour cause de **surpopulation pénitentiaire** qui s'avèrent particulièrement discutables ***(Proposition n°17.1)***
  - le développement, déjà prôné par le législateur mais encore trop peu pratiqué, de l'aménagement, dès l'audience de jugement, des **courtes peines** d'emprisonnement, lorsqu'il est possible et souhaitable. Cette évolution pourrait conduire à s'interroger sur le maintien de la procédure actuellement obligatoire et très consommatrice de temps d'examen de l'éventuel aménagement des peines par le Juge d'application de peines (JAP) après jugement et avant mise à exécution ***(Proposition n°17.2)***
  - **la saisie et la confiscation (après jugement) des avoirs criminels** devraient être érigées en priorité absolue pour la Justice. Si des progrès ont été opérés en la matière, l'efficacité de cette politique pénale devrait néanmoins être évaluée

annuellement par le taux de confiscations réalisées. Afin de motiver les services enquêteurs et l'appareil judiciaire[47], il conviendrait de formaliser un retour ou intéressement : 60 % pour la Justice et les services enquêteurs (et 40 % au désendettement donc au budget général). Pour faciliter les saisies, il faudrait systématiquement, en présence d'un délit lié au trafic ou d'une appropriation, inverser la charge de la preuve de justification des ressources. Enfin, l'agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) qui pilote cette politique devrait être l'unique structure au niveau national pour traiter les avoirs criminels[48] pour faciliter notamment les échanges avec les juridictions étrangères ***(Proposition n°17.3)***

2.3.2. La police et la gendarmerie nationales

Pour protéger la population et être en mesure d'intervenir efficacement, la police et la gendarmerie nationales doivent pouvoir gagner en réactivité et présence ostensible sur le terrain[49].

- Inciter les responsables territoriaux de police et de gendarmerie à **publier mensuellement leur taux de présence réelle sur la voie publique** ; harmoniser les modes de calcul de ce taux ***(Proposition n°18)***
- Remettre en chantier la **refonte des cycles horaires** de la police nationale pour gagner des marges de manœuvre et mettre fin à un dispositif qui génère mécaniquement des heures supplémentaires sans améliorer la présence policière sur le terrain ni la qualité de vie des policiers. ***(Proposition n°19)***
- Solliciter régulièrement **l'avis des élus** sur le niveau et la qualité de la production de sécurité fournis par la police et la gendarmerie afin de détecter les éventuelles améliorations à apporter (aménagements, adaptations des dispositifs et services) ***(Proposition n°20)***

2.3.3. Les polices municipales

Les deux attentes principales vis-à-vis des polices municipales sont qu'elles luttent contre le sentiment d'insécurité par une présence dissuasive sur la voie publique et qu'elles assurent la tranquillité publique sur la commune en se montrant réactives aux sollicitations. Pour le Cercle, les polices municipales doivent rester locales, sous l'autorité du maire et ne doivent pas être calquées sur le rôle et les attributions de la police nationale.

- Dans ce cadre, une **stabilisation géographique** des policiers municipaux s'avère nécessaire afin que les communes les moins attractives puissent amortir la formation des policiers municipaux (ralentir le « turn over ») mais aussi pour

[47] Les saisies et confiscations sont chronophages pour les enquêteurs et les magistrats pour des résultats parfois décevants.

[48] Un rapport sénatorial « Pour que le « crime ne paie pas » : consolider l'action de l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués)». Rapport d'information n° 421 (2016-2017) de M. Antoine LEFÈVRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 février 2017 proposait d'envisager les modalités d'un rapprochement de l'AGRASC et de la PIAC (plateforme d'identification des avoirs criminels) afin de garantir l'efficience de la coopération internationale en matière d'identification des avoirs criminels et la cohérence des données relatives aux saisies pénales.

[49] Les modalités de présence sur le terrain sont à adapter en fonction des caractéristiques de la délinquance dans les différents quartiers (ilotage, patrouilles pédestres ou motorisées, interventions ponctuelles avec unités de renfort, …).

développer la proximité avec la population qui est à la base de leur mission ***(Proposition n°21)***

- Au-delà de l'engagement de servir, qui pourrait ne pas être suffisamment attractif en lui-même, un effort important est à consentir pour le développement des métiers de la sécurité en termes de **conditions de travail**, de formation et de prise en considération ***(Proposition n°22)***
- Maintenir aux polices municipales leur **caractère territorial** ne doit pas conduire à les cantonner dans un rôle d'intervenant supplétif ou secondaire par rapport à la police et à la gendarmerie nationales mais à préciser les **conditions de la complémentarité** :
- La diversité des situations locales justifie la coexistence de différents modèles de polices municipales depuis la prévention jusqu'à une collaboration à l'intervention ***(Proposition n°23.1)***
- Une meilleure articulation avec la police et la gendarmerie nationale serait obtenue par un **enrichissement des conventions de coopération** qui doivent détailler, sur la base du diagnostic local partagé de sécurité précédant la signature, les modalités concrètes de la coopération : dans l'espace et le temps, notamment lors des manifestations locales, selon le degré de dangerosité, les moyens déployés, les patrouilles/opérations communes…. ***(Proposition n°23.2)***
- S'il n'apparaît pas souhaitable de forcer la création de polices municipales intercommunales, en revanche des **mutualisations** de moyens, des échanges de renseignement et des **collaborations opérationnelles** devraient être développées entre polices municipales d'une même agglomération ***(Proposition n°24)***
- Placés sous l'autorité du maire, les policiers municipaux doivent être soumis aux modalités de **contrôle** en vigueur dans la collectivité vis-à-vis des personnels de la fonction publique territoriale.
- Le préfet et le procureur de la République doivent pour leur part s'assurer du bon respect de la convention de coopération, raison supplémentaire d'en faire un support opérationnel de l'activité ***(Proposition n°25.1)***
- Enfin comme le recommande la Cour des comptes, des modalités de contrôle externe devraient être définies[50]. Les problèmes sous-jacents à la nécessaire conciliation de principes (encadrement de l'exercice de prérogatives de puissance publique et libre administration des collectivités territoriales) nécessitent approfondissement dans le cadre d'une concertation qui mériterait d'être engagée rapidement ***(Proposition n°25.2)***

2.4. Exploiter le potentiel des nouvelles technologies

2.4.1 Un développement indispensable

Il est de la responsabilité de l'Etat de doter la gendarmerie et la police des moyens juridiques et matériels pour lutter à armes égales avec les délinquants et criminels qu'elles combattent. Il faut accompagner ce progrès technologique, utile et inévitable, comme l'a été la vidéo-protection, et mieux encore : l'anticiper.

[50] Elles devront concilier la nécessité de contrôler la délégation d'une parcelle de puissance publique et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

- La vidéo-protection poursuit rapidement son développement, dans un contexte légal français de protection de la vie privée plus rigoureux que chez la plupart de nos voisins. L'étape suivante réside dans l'emploi de la **reconnaissance faciale**[51]. Développée aujourd'hui sur les smartphones et demain dans le cadre de multiples applications, la reconnaissance faciale s'imposera inévitablement dans notre quotidien. Ces dispositifs sont déjà utilisés de fait par les délinquants. De telles évolutions ne doivent pas créer un déséquilibre au détriment des services chargés d'assurer la sécurité. Les nouvelles technologies ne doivent pas profiter aux seuls délinquants. Il faut définir des règles suffisamment protectrices de la vie privée tout en permettant aux services d'être efficaces ce qui suppose des possibilités de contrôle des autorités administratives et judiciaires et un travail avec la CNIL pour en définir les conditions. L'urgence du sujet devrait conduire à l'engager sans délai. L'extension de cette possibilité ira de pair avec la mise en place de protections des systèmes informatiques et un encadrement juridique fondé sur le Règlement général sur la protection des données (RGPD) ***(Proposition n°26)***

- **L'intelligence artificielle** s'imposera aussi pour traiter les flux d'images arrivant dans les centres de supervision urbains pour remplir des tâches qui dépassent largement les capacités d'un cerveau humain ***(Proposition n°27.1)***

- L'emploi des **drones**, déjà pleinement utilisés par les délinquants et criminels, doit être développé, en police administrative comme judiciaire par exemple pour de la surveillance et non plus seulement en appui aux opérations de maintien de l'ordre ***(Proposition n°27.2)***

2.4.2. Construire la protection des libertés individuelles

Ces évolutions technologiques sont extrêmement rapides et la législation peine à en suivre le rythme. Aujourd'hui c'est à propos de chaque texte ou innovation que les positions s'expriment, notamment à l'occasion du recueil de l'avis de la CNIL. Le Cercle considère qu'il est urgent, au-delà des sujets ponctuels évoqués coup par coup, d'engager une réflexion de fond avec les autorités administratives compétentes (CNIL, défenseur des droits, etc.) permettant d'éclairer l'indispensable débat parlementaire que tout gouvernement devra proposer sur ce sujet qui touche aux libertés individuelles. ***(Proposition n°28).***

2.5. Rétablir la confiance

2.5.1. Par la participation à l'élaboration de la règle

Pour être acceptable et appliquée, la règle ne peut plus s'imposer aux citoyens comme aux services chargés de la mettre en œuvre sans qu'ils aient été impliqués dans son élaboration. Pour la préparation des textes législatifs et règlementaires en matière de sécurité du quotidien, les pouvoirs publics disposent de multiples moyens d'information et d'analyse. Ils devraient les enrichir par une consultation systématique des services territoriaux de l'Etat et des élus locaux. Sur le plan local, une consultation de la population permettrait de prendre les décisions correspondant à ses besoins de sécurité du quotidien ***(Proposition n°29).***

[51] La commission des lois du Sénat a engagé une réflexion sur le sujet qui a donné lieu à la production d'une première note le 10 mai 2022, la reconnaissance biométrique dans l'espace public : trente propositions pour écarter le risque d'une société de surveillance.

2.5.2. Par la clarté de l'action publique

La restauration de la confiance des citoyens dans la Justice, et dans les services qui ont la charge de leur sécurité, est en réalité cruciale pour combattre le sentiment d'insécurité ambiant. Elle ne peut évidemment résulter que d'un effort continu mené dans la transparence et la redevabilité. La présence accrue sur le terrain, le renforcement du partenariat local, évoqués précédemment, en sont des éléments. D'autres pourraient y contribuer :

- La **publicité** par voie de publication des décisions judiciaires avec la possibilité de les expliquer dans un but pédagogique participerait à créer une justice de « proximité », comprise des citoyens. ***(Proposition n°30).***
- La **diffusion** par les médias et/ou les réseaux sociaux de procès et d'émissions/reportages sur la Justice pourrait combattre la profonde méconnaissance par la population du processus de jugement (contradictoire, droits de la défense, impératif constitutionnel d'individualisation des peines, …). ***(Proposition n°31).***
- Quant à la police et la gendarmerie, des **sondages réguliers** des élus et de la population sur la perception qu'ils ont de leur action contribueraient à mieux sérier les besoins en matière de sécurité du quotidien. ***(Proposition n°32).***

Conclusion

La sécurité du quotidien est un sujet dont les dimensions sont éminemment complexes. C'est aussi un sujet de réforme de l'Etat, et de mise en cohérence, en son sein et avec les collectivités territoriales et de manière plus large avec un ensemble d'acteurs publics.

La séparation des pouvoirs participe directement du principe démocratique. Mais si l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont chacun leur champ de responsabilités propres, la politique publique de sécurité du quotidien ne pourra atteindre ses objectifs sans coopération étroite entre ces institutions. La collaboration, la synergie, le partage des mêmes objectifs sont ce qu'attendent les citoyens de leurs institutions au nom de l'intérêt général.

Les évolutions à conduire doivent répondre à deux attentes des citoyens : la présence physique et visible des acteurs sur le terrain ainsi que la célérité et l'effectivité de la réponse judiciaire.

Les clefs de la sécurité du quotidien résident dans un questionnement permanent de ses acteurs et une capacité de se remettre en cause. Il doit se traduire par une écoute et un dialogue permanent avec les élus et les citoyens.

L'amélioration de la sécurité du quotidien repose ainsi sur cinq piliers principaux : une compréhension plus profonde et partagée des phénomènes générateurs d'insécurité pour mieux éclairer l'action publique ; un ancrage territorial de la coproduction affirmé par la coopération et l'implication des acteurs locaux ; des transformations chez les acteurs de la sécurité du quotidien relevant de la puissance publique (autorités judiciaires, police et gendarmerie nationales, polices municipales) ; l'anticipation dans l'exploitation des nouvelles technologies et la construction d'un cadre protecteur des libertés individuelles ; des initiatives concourant au rétablissement de la confiance.

Le Cercle formule 32 propositions concrètes. Il souhaite contribuer ainsi à éclairer les réflexions mais aussi à préparer des réponses aux aspirations des citoyens.

Annexe 1. Recommandations de la Cour des comptes sur les polices municipales

Rapport de la Cour des comptes sur les polices municipales
Récapitulatif des recommandations

1. Encourager la mutualisation des moyens humains et matériels des polices municipales au niveau des intercommunalités, en promouvant la dualité d'autorité (gestionnaire/fonctionnelle) (SGMI, DGCL).
2. Encourager la conclusion de contrats d'objectifs locaux de sûreté avec les autorités organisatrices de la mobilité et leurs exploitants et formaliser des engagements de coordination des forces, notamment municipales, en fonction des territoires (SGMI, DCS, DACG).
3. Modifier l'arrêté portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel aux fins de permettre un accès direct au fichier FOVeS à des agents de police municipale habilités (SGMI, DCS).
4. Établir une cartographie précise du déploiement des systèmes de vidéoprotection par les collectivités territoriales (SGMI, DCS).
5. Engager une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts (SGMI, DCS, DACG).
6. Dans le cadre des travaux relatifs à une future loi sur la sécurité, définir une politique plus active de soutien et de clarification des missions vis-à-vis des polices municipales, s'appuyant sur une contractualisation et, le cas échéant, un financement adéquat permettant de mieux assurer la complémentarité entre polices nationale et municipale dans le cadre du « continuum de sécurité » (SGMI, DCS).
7. Recentrer la commission consultative des polices municipales sur les enjeux stratégiques et opérationnels pour les polices municipales, en réservant les questions statutaires au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (SGMI).
8. Encadrer, par voie réglementaire, la formation opérationnelle, juridique et déontologique ainsi que les activités des personnels affectés en centre de supervision urbain (SGMI, DGCL, CSFPT, CNFPT).
9. Améliorer la qualité de la formation continue obligatoire et inclure dans la formation initiale la formation préalable à l'armement pour les armes de catégorie D (SGMI, DCS, CNFPT).
10. Inciter les communes et les intercommunalités à évaluer l'activité et l'efficacité des services de police municipale sur leur territoire (SGMI, DCS).
11. Organiser le contrôle externe des polices municipales selon des modalités adaptées (SGMI, DCS).

Les polices municipales, octobre 2020
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

Annexe 2. Les délais de jugement : analyse de la Cour des comptes

Extraits du rapport de la Cour des comptes : Améliorer la gestion du service public de la justice

Une augmentation des budgets qui ne se traduit pas dans les résultats, notamment les délais de jugement

L'augmentation de crédits et d'effectifs dont a bénéficié la justice depuis près de 10 ans et dont la poursuite est annoncée pour l'année 2022, est pour partie justifiée par les comparaisons avec les pays européens. Aux termes de l'étude 2020 de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, la France consacrait, en 2018, 69,5 € par habitant et 0,2 % de son PIB à son système judiciaire quand la moyenne européenne était de 72 € par habitant et 0,33 % du PIB. Ces données et plus encore les comparaisons entre le nombre de juges professionnels (en moyenne 21 juges pour 100 000 habitants dans les pays européens et 11 en France) doivent cependant être prises avec prudence. D'une part, elles ne tiennent pas compte de l'emploi de juges non professionnels, qui assurent en France le traitement des affaires relevant du droit du travail et du droit commercial. D'autre part, l'étude de la CEPEJ montre que le système juridique des pays influe fortement sur le nombre de juges (les pays d'influence germanique ont ainsi en moyenne plus de 20 juges pour 100 000 habitants, quand les pays d'Europe occidentale et méridionale, dont le système juridique est inspiré du droit nordique, de la common law et du droit napoléonien, en comptent entre 10 et 20).

L'augmentation des budgets et des effectifs ne peut être considérée comme la seule réponse permettant de pallier les difficultés rencontrées par le système judiciaire français. Des outils d'évaluation de la charge de travail sont indispensables pour mieux mesurer la réalité de la situation française par rapport à celle de ses pays voisins et guider une affectation raisonnée des ressources, en fonction du volume d'affaires et des charges auxquelles ont à faire face les juridictions.

16 Les résultats des indicateurs de pilotage confirment cette analyse. La croissance budgétaire, associée à des réformes de simplifications procédurales et d'allègement de la charge du juge, n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles d'absorption de son activité. Les stocks d'affaires ne se réduisent pas et les délais de traitement des dossiers restent supérieurs aux objectifs. Que l'on considère le délai moyen de traitement des procédures civiles ou le nombre de juridictions en difficulté, on constate une dégradation des résultats entre 2013 et 2018, que l'épidémie de covid 19 a aggravée.
Surtout, le nombre de juridictions en difficulté augmente.

Source : Améliorer la gestion du service public de la justice, Cour des comptes, 2021

Annexe 3. Liste des infractions pouvant entrer dans le champ de la justice de proximité

Catégorie d'infractions	*Nombre de types d'infractions NatInf*	*Base juridique*	*Classe de contravention ou délit*	*Echelle de peines*
Interdiction de fumer /vapoter	6	Code de la santé publique Code transports	C2 à C3	150€/450€
Tapages et nuisances sonores	7	Code pénal Code de la santé publique	C3/délit	450€/15 000€ 1 an prison
Transports publics	115	Code transports Code de la route	C2/délit	150€/4 500€ 2 ans
Règlementation sanitaire/ COVID-19	6	Code de la santé publique Décret	C3/C4	450€/750€
Dépôts d'ordure	13	Code pénal Code de l'environnement Code de la voirie routière Code de la route	C2/délit	150€/75 000€ 2 ans prison
Outrages sexistes	9	Code pénal	C4/C5	750€/1500€
Tranquillité publique	9	Code pénal Code construction	C1/délit	38€/7500€ 1 an prison
Usage illicite de stupéfiants	1	Code de la santé publique	délit	3 750€ 1 an prison
Mendicité agressive	2	Code pénal	délit	3 750€ 6 mois prison
Filouterie	4	Code pénal	délit	7 500€ 6 mois prison
Malveillance téléphonique ou en ligne	2	Code pénal	délit	15 000€ 1 an prison
Usurpation d'identité	1	Code pénal	délit	15 000€ 1 an prison
Injure	10	Code pénal Lois 1881 et 1882	C1/délit	38€/45000€
Dégradation destruction	29	Code pénal	C5/délit	1 500€/75 000€ 5 ans prison
Chiens dangereux	30	Code rural Arrêtés minist.	C2/délit	150€/15 000€ 6 mois prison
Rodéo motorisé	13	Code de la route Code pénal	délit	15 000€/75 000€ 1 à 5 ans prison
Menace	27	Code pénal	C1/délit	38€/75 000€ 6 mois à 5 ans prison
Violence	20	Code pénal	C4/délit	750€/45 000€ 3 ans prison
Vol	2	Code pénal	délit	75 000€ 5 ans prison
	306			

Tableau Cercle de la réforme de l'Etat

Le Cercle de la réforme de l'État *est un think tank dont les travaux portent sur les sujets de réforme de l'État, au sens large y compris les collectivités territoriales, sous tous leurs aspects, pour une action publique plus efficace et plus proche des citoyens. Il réunit 125 responsables de services centraux et déconcentrés de tous les secteurs de l'État, d'opérateurs et de services des collectivités territoriales et du secteur hospitalier ainsi que des magistrats, des acteurs de la société civile, des universitaires et des chercheurs de différentes disciplines et des experts des politiques publiques.*

L'absence de toute subvention et de tout concours public ou privé garantit son indépendance.

Il a publié depuis début 2020 seize « Notes » et « Tribunes » sur un ensemble de sujets dont les diverses crises et événements récents ont confirmé l'importance. Depuis début 2021 ses publications ont porté sur « L'État face aux crises qui viennent » (janvier 2021), « Grand Âge, EHPAD : sortir de l'inacceptable » (mars 2021), « Télétravail et services publics : quatre défis à relever d'urgence – saisir les opportunités de transformation » (mai 2021), « Le recours de l'État aux apports d'expertise externe : une pratique contestée, éclairer le débat » (juin 2021), « Agences, autorités indépendantes : quelle place, quelles réformes ? » (septembre 2021), « L'évaluation des politiques publiques : réconcilier la connaissance et l'action, opérationnaliser l'évaluation » (septembre 2021) « Où en est la stratégie numérique publique ? » (décembre 2021), « La réforme de l'État face aux impatiences des citoyens et à des enjeux d'ampleur exceptionnelle » (mars 2022), « L'État et les consultants : cadrer le recours aux apports externes, reconstruire une capacité d'expertise et de contrôle interne » (mars 2022), « Gouvernance de l'écologie : alerter et construire » (avril 2022).

Toutes ses publications sont consultables sur le site du Cercle : cerclereformeetat.eu

Le présent document résulte d'une réflexion collective engagée à l'été 2021. Des entretiens ont également été réalisés avec des responsables et spécialistes extérieurs au Cercle, notamment des acteurs de terrain.