

POLICE
DE PROXIMITÉ

Du même auteur

Le Sentiment d'insécurité

PUF, 1993

Insécurité et Libertés

Seuil, coll. « L'Épreuve des faits », 1994

La Société Incivile

Seuil, coll. « L'Épreuve des faits », 1996, rééd. 1998

Sociologie politique de l'insécurité

PUF, 1998, rééd. 2000, et coll. « Quadrige », 2004

La Société d'hospitalité

Entretiens avec Jean-Louis Schlegel

Seuil, 2000

La Délinquance des jeunes

Les 13-19 ans racontent leurs délits

Seuil, coll. « L'Épreuve des faits », 2001

Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité

Odile Jacob, 2002

En quête de sécurité

(direction du volume)

Armand Colin, 2003

Réformer la police et la sécurité

Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis

(direction du volume)

Odile Jacob, 2004

SEBASTIAN ROCHÉ

POLICE DE PROXIMITÉ

Nos politiques de sécurité

ÉDITIONS DU SEUIL

27, rue Jacob, Paris VI^e

CE LIVRE EST ÉDITÉ PAR HERVÉ HAMON

ISBN 2-02-063717-0

© octobre 2005, Éditions du Seuil

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Remerciements

Je tiens à remercier sincèrement toutes les personnes qui m'ont ouvert leur porte, hommes ou femmes politiques, hauts fonctionnaires ou commissaires qui ont accepté de répondre à mes questions. Il n'est pas possible, pour diverses raisons, de citer nominativement chacun, aussi bien dans les directions centrales de la police qu'à l'Inspection générale de la police nationale ou parmi les conseillers politiques sur ces questions de sécurité, à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure ou ailleurs encore. Je souhaite néanmoins manifester ici ma gratitude à certains de ceux qui m'ont consacré de leur temps : Michel Bart, Philippe Barret, Delphine Batho, Jean-Marie Bockel, François-Yves Boscher, Jeannine Buisson, Éric Chalu-meau, Christian Decharrière, Julien Dray, Jean-Marc Erbès, Georges Lefèvre, Gilles Sanson, Daniel Vaillant, Clotilde Valter. Je voudrais aussi, sans les nommer, remercier particulièrement les personnes qui m'ont aidé à obtenir les documents internes indispensables pour vérifier et étayer diverses hypothèses, ils se reconnaîtront. Je ne saurais oublier le travail documentaire et le soutien de Céline Gaufreteau et Isabelle Lecoq dans cette tâche délicate et essentielle. Mais, aussi des collègues qui travaillent sur les statistiques de l'Insee, et notamment Julien Pouget et Thomas Le Jeannic et aussi Lorraine Tournyol pour les calculs effectués sur sa base de données. Merci également à la Cofremca ainsi qu'à l'institut Louis-Harris et Libération pour la communication de leurs données relatives à l'insécurité. J'ai enfin une dette vis-à-vis de mes premiers lecteurs, notamment hauts fonctionnaires et policiers, qui m'ont évité bien des erreurs factuelles, chronologiques ou d'organigrammes, et notamment Christian L'Homme, Alain Winter, François Mollin. Merci à Jacques de Maillard pour sa relecture sans faille et à Dominique Monjardet pour ses remarques toujours pertinentes, ainsi qu'à Anne et Marine qui ont fait substantiellement progresser ce texte. Sans le secours de toutes et tous, ce livre n'aurait pu ni commencer, ni finir. Les interprétations et opinions qui figurent dans le présent texte sont cependant de la seule responsabilité de l'auteur.

Introduction

La trahison des promesses : le droit à la sécurité

L'insécurité est devenue un thème majeur du discours politique contemporain. On l'oublie parfois, mais cette question occupe le devant de la scène depuis les années soixante-dix. En 1976, assurer la sécurité de Français constitue le deuxième objectif prioritaire du gouvernement Barre. En trente ans, la prise de conscience est nette : la poussée de la délinquance, alors perçue comme contestable, est désormais reconnue comme une réalité par presque tous les élus et experts. Le sentiment d'insécurité, autrefois dénoncé comme imaginaire, s'est mué en « peur légitime ». Reste à savoir si les solutions apportées au problème sont adéquates.

L'une de ces réponses est la réponse pénale. Elle n'est certainement pas la seule, cependant elle reste incontournable. Le fonctionnement des systèmes de police et de justice contribue à poser les bases morales de la vie collective. Imparfaites, ces organisations n'en contribuent pas moins à la codification des mœurs. C'est à ce titre qu'elles sont tant sollicitées aujourd'hui, pour empêcher les délits, les punir ou permettre une réparation. Les autres réponses, notamment sociales ou éducatives, mériteraient un traitement approfondi car elles forment des dimensions essentielles de la prévention, et donc de la sécurité d'une nation. Cet ouvrage, quant à lui, par souci de précision et de pertinence, se consacre au volet policier, déjà fort étendu, puisqu'il couvre un travail destiné aussi bien à rétablir tranquillité et assurance chez les citoyens qu'à dissuader et réprimer la délinquance.

Certains tendent à opposer d'une part la sûreté des biens et des personnes ou le droit à l'intégrité physique et le droit de la propriété

et d'autre part les autres droits civils et sociaux. La question de l'insécurité a longtemps été perçue comme l'ennemie de l'État-providence : « La sécurité physique dans les grandes villes » serait devenue le prétexte à une régression, une contribution à la « tentative de retour à un âge prédémocratique », car « la demande de sécurité tend à relativiser la demande d'égalité », écrivait Pierre Rosanvallon¹. Pourtant l'un des grands défis des démocraties occidentales consiste à développer des politiques de sécurité qui intègrent la lutte contre la délinquance et d'autres formes d'interventions et de droits sociaux, comme l'accès au logement ou à l'éducation. Ces politiques visent à une distribution plus *égalitaire* de la sécurité à travers l'espace géographique et social. La demande dans ce domaine répond à la promesse d'une sécurité plus globale que l'État a renouvelée de manière continue depuis des décennies. Les plus démunis aspirent à la même protection que les autres citoyens. Le renforcement des garanties sociales en général les a justement confortés dans l'idée qu'ils avaient aussi droit à la sécurité quotidienne.

Le continuum entre droits à la sécurité et démocratie me semble indiscutable : le traitement de la sécurité du quotidien fait partie des tentatives d'approfondissement de la démocratie. Robert Castel, qui pourtant a évité les discours caricaturaux héritiers du gauchisme d'avant 1981, affirmait encore récemment qu'on « assiste à un glissement de l'État social vers un État sécuritaire qui prône et met en œuvre le retour à la loi et à l'ordre, comme si la puissance publique se mobilisait essentiellement autour de l'exercice de l'autorité² ». Je constate pour ma part que l'usage de la coercition et de la violence fait partie intégrante de l'action de l'État (même si certains rêvent d'un État qui aurait aboli l'usage de la contrainte) et que l'État social n'est nullement dépeccé au bénéfice de sa facette pénale. Les dépenses sociales, scolaires, de santé par habitant sont en hausse alors que la débâcle du pénal s'amplifie depuis plusieurs dizaines d'années. En réalité, s'il ne fait pas de doute que le *welfare-state* est mis à l'épreuve, son versant pénal l'est pareillement. De plus, le souci de la sécurité participe d'un souci social : il prête atten-

1. Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 37-38.

2. Robert Castel, *L'Insécurité sociale, Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, La République des idées-Seuil, 2003, p. 56.

tion à des maux dont souffrent plus particulièrement les populations défavorisées. Les vols, agressions et incivilités affectent durement leur vie quotidienne. Les dégradations, les occupations de halls d'immeubles ne sont pas des problèmes récurrents pour les couches aisées. Et si le cambriolage affecte plus souvent les ménages favorisés, ses conséquences sont insupportables pour ceux qui le sont moins. Le policier n'est pas plus une menace pour les libertés que le médecin n'en est une pour la santé. Pourtant, dans les deux cas, il arrive que des fonctionnaires fassent des dommages, voire causent des décès ou frustrations, dans le premier par excès de violence ou en négligeant les perceptions d'insécurité des victimes, dans le second par une prescription, un geste médical inadéquat ou une inattention à la douleur ressentie.

Par ailleurs, le jugement de Pierre Rosanvallon ou de Robert Castel ne tient pas compte des tentatives de renouvellement des modes d'exercice de la justice et de la police. Ces analyses, partagées par beaucoup, sont certainement plus inspirées par une lecture de déclarations politiques, si souvent outrancières, que par l'observation attentive des mutations dans le domaine de la sécurité. Dans les villes de France, des innovations se font. Il ne faut ni les magnifier, ni les ignorer.

La police de proximité en particulier n'agit pas uniquement dans la perspective de la sanction : une grande partie de ses activités concerne la résolution de problèmes du vivre ensemble, ce qu'on appelle de la « police administrative » dans la langue technique. Celle qui justement tente d'offrir au citoyen un cadre où ses droits peuvent s'exercer sereinement. Les contrats locaux de sécurité (CLS) tentent d'orienter la police en fonction des préoccupations de la population, trop longtemps négligées, et de mieux coordonner les dimensions sociales et pénales et non pas d'annuler les unes par les autres. Quant à la justice des mineurs à la française, elle est fondamentalement une recherche de mélange entre réponse sociale et sanction.

La population fait de plus en plus souvent appel à la police. Cette attitude ne traduit aucun « sécuritarisme » ou régression démocratique. Simplement le fait est que les problèmes se multiplient et que cette administration est « de garde » en permanence et se déplace gratuitement. Le 911 aux États-Unis et le 17 de « police

secours» en France conjuguent deux inventions plébiscitées par le public : le téléphone et la voiture. Grâce au premier, on peut appeler à tout moment les forces de l'ordre qui sont envoyées sur place dans un véhicule par le central qui gère les appels. Le modèle de la police réactive est né. La sécurité publique est devenue l'équivalent des « urgences » à l'hôpital : elle est un service généraliste vers lequel les gens se tournent en cas de problème ou simplement de doute. Un rapport interne du ministère de l'Intérieur de 1995 montrait que les demandes d'intervention adressées au 17 de la ville de Lyon portaient dans 21 % des cas sur des différends familiaux, dans 13,5 % sur des conflits de voisinage¹. Une bonne partie des appels ne concerne pas des délits en train de se dérouler ou des appels de victimes, mais des traitements de conflits, rivalités et différends. Il s'agit donc pour les appelants d'utiliser la fonction pacificatrice de la police, d'améliorer les relations entre citoyens.

Les réformes de la police tendent elles aussi vers cet usage : elles visent à garantir la sécurité des biens et des personnes, mais aussi la défense de valeurs sociales. Cette partie de l'activité policière qui consiste à faciliter le vivre ensemble est appelée par les criminologues de langue anglaise la dimension « de service ». Un terme qui exprime un rapport entre policiers et citoyens bien différent d'un rapport de stricte autorité. De plus, ces réformes tentent de renforcer les liens entre le gouvernement central, les élus locaux et, dans une moindre mesure, les citoyens. Ces essais ont été formalisés dans des « contrats de sécurité » passés entre institutions locales et nationales.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui subsiste un immense fossé entre l'intention déclarée par les politiques d'assurer la sécurité de tous et les conditions dans lesquelles s'exerce la police. L'accès à cette dernière se révèle extrêmement inégal. L'implantation tardive, lorsqu'elle a lieu, dans nombre de villes ou morceaux de territoires récemment urbanisés, de commissariats ou de postes de police favorise une inégalité d'accès, lors du dépôt de plainte par exemple. On observe aussi une distance plus forte entre couches

1. Jacques Genthial, « Les relations de la police et la population, rapport pour l'Inspection générale de la police nationale », Paris, ministère de l'Intérieur, 1995, p. 8.

modestes et forces de l'ordre. La nécessité d'une réforme en profondeur de la conception d'emploi des policiers et gendarmes se fait criante.

Et les changements indispensables sont nombreux. L'État en premier lieu aurait à réviser son mode de gestion, ses priorités budgétaires en donnant plus de moyens à la police de sécurité publique (celle qui répond aux appels téléphoniques d'urgence ou qui patrouille dans un quartier et traite la délinquance ordinaire), à la formation de ces agents. Mais aussi en prenant mieux en compte les citoyens ordinaires : une police qui ne s'occupe que de faire appliquer la loi oublie ce que pense et ressent chacun, le sentiment d'insécurité, l'expérience subjective du monde sensible, bref la réalité de la vie sociale. La valorisation de la police de proximité s'est faite dans cette intention ; on en étudiera le résultat.

Les réorganisations géographiques sont incontournables. L'administration n'affecte pas ses agents là où la délinquance pèse le plus. Les tentatives, bien infructueuses pour le moment, de mieux coordonner le travail social, l'approche de santé publique et la réponse pénale à la délinquance des jeunes relèvent du bon sens. Le maire socialiste Gilbert Bonnemaïson a, au début des années quatre-vingt, réalisé la première étape de cette révolution culturelle en osant, sacrilège à l'époque, associer prévention et répression. Depuis, après nombre d'échecs et de reculades, l'idée directrice d'une combinaison d'actions publiques pour lutter contre la délinquance ne s'est pas démentie. Le politologue Jacques de Maillard l'a montré : en matière d'action publique locale, de contenu concret des programmes, les communes privilégient cette double approche, quels que soient les discours de façade¹. Mais cette transformation philosophique et politique ne peut aboutir sans une réforme de la police.

Ce livre se plonge dans la fabrique des politiques publiques de sécurité et essaye d'expliquer pourquoi cette volonté de créer une police plus efficace et plus démocratique tarde tant à porter ses

1. Jacques de Maillard, « Les politiques de sécurité : réorientations politiques et différenciations locales », *Sciences de la société*, numéro spécial sur « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », n° 65, 2005.

fruits. Il observe la tentative de réforme de la « police de proximité » (et son échec apparent lequel sera décortiqué) qui laisse béant le besoin de sécurité quotidienne. Il déplace ensuite son regard sur la « culture du résultat » (et son succès apparent) promise par le gouvernement suivant.

J'ai pu m'entretenir avec les principaux instigateurs de la réforme, obtenir des documents qui permettent de refaire l'histoire récente des changements tentés par le gouvernement. Le lecteur verra combien la thèse du complot qui viserait à transformer la France en État sécuritaire relève de l'analyse sommaire. Il saura combien on ne peut parler de « l'État », ou même de « la police », comme d'un monolithe, à moins de ne pas craindre une simplification outrancière. Quant au lecteur qui s'imagine qu'il existe une chaîne pénale au sens fort, c'est-à-dire une solidarité entre les maillons qui la constituent, il pourra y réfléchir longuement. Il comprendra aussi combien les politiques des gouvernements de gauche et de droite se chevauchent, s'empruntent mutuellement sur ce terrain. Il pourra mesurer la quantité d'efforts qui reste à faire pour améliorer les choses, et le nombre de réformes à entreprendre.

Chapitre 1

Le système pénal : état des lieux

Avant d'en venir à la police de proximité et aux conditions de sa mise en œuvre, il nous faut expliquer les raisons de sa création. Celle-ci en effet répond à une transformation du paysage de la délinquance en France depuis les années 1950. Elle répond aussi à l'état des moyens et des structures qui aujourd'hui tentent de faire appliquer la loi sur le territoire, de prévenir et de punir les délits. Au-delà des idées reçues et des slogans polémiques, il nous faut étudier, chiffres et faits en main, l'état de notre système pénal.

1. La délinquance en France : une nette augmentation

La délinquance a considérablement augmenté en France depuis 1950. Les agressions, pour leur part, ont décollé en 1985. On ne saurait donc interpréter les mauvais chiffres sur dix ans comme des phénomènes particuliers ou conjoncturels – liés au vol de téléphones portables par exemple. Ces dernières pratiques ont simplement pris la place de leurs ancêtres, le vol de disques vinyle des années soixante ou le vol de baladeurs des années quatre-vingt.

Les statistiques de police et de gendarmerie sont très expressives. On constatait un peu moins de 180000 vols en 1950. Depuis 1986, le nombre d'atteintes aux biens est compris entre 2,3 millions et 2,6 millions (un maximum historique fut atteint en 1992, retombant à 2,4 millions depuis). On observe ainsi une poussée du nombre des vols pendant les Trente Glorieuses (on atteint 975000 en 1973, soit une multiplication par 5,5 par rapport à 1950), puis en période de crise jusqu'au milieu des années quatre-vingt (avec une

nouvelle multiplication par 2,7 entre 1973 et 1985). Depuis quinze ans, nous sommes sur ce que j'ai nommé le « haut plateau » du vol et nous n'en redescendons pas. L'augmentation est donc durable et substantielle, même en tenant compte du fait que la population française s'est accrue de 50 % en un demi-siècle. Si l'on traduit ces chiffres en taux de délits par habitant, cette augmentation représente une multiplication par 10.

Pour ce qui concerne les atteintes aux personnes, qui consistent essentiellement en coups et blessures, la tendance récente est encore moins favorable. Le point bas de la courbe se situe en 1950 avec 58500 faits recensés. Et le point haut est contemporain : nous avons percé le plafond des 325000 en 2003. Le rythme de l'augmentation est très différent et même inverse de celui qu'on constate pour le vol : la progression a été faible entre 1950 et 1985, même si l'on observe un doublement du phénomène avec 118000 délits de ce type en 1985. Depuis, ce chiffre a été de nouveau multiplié par 2,5, mais cette fois en vingt ans au lieu de trente-cinq ans. En taux par habitant, cela correspond sur toute la période à une multiplication par 3 du risque d'agression.

D'autres indices démontrent cette dégradation, comme les enquêtes sur la consommation de psychotropes légaux ou illégaux. La consommation d'alcool progresse chez les jeunes, celle de cannabis très fortement, celle de produits plus durs aussi mais dans une moindre mesure. Le cas du cannabis est intéressant : non seulement sa consommation est un meilleur prédicteur d'autres comportements délinquants que l'alcool¹, mais en plus sa généralisation comme comportement occasionnel ou régulier a des conséquences sur la délinquance organisée. Le taux d'expérimentateurs à 17 ans s'élève de 24,7 % en 1993 à 54,6 en 2002 pour les garçons et de 17,1 à 45,7 pour les filles² (soit une évolution comprise entre 2 et 3 fois plus sur dix ans), et simultanément le taux d'utilisateurs répétitifs passe respectivement de 9,7 à 28 % et de 4,2 % à 14,4 % (ce qui équivaut à une multiplication par 3 à 4). Cet usage favorise le trafic : le « busi-

1. Gilles Ivaldi, « Délinquance et usage de psychotropes », in Sebastian Roché (dir.), *En quête de sécurité*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 123-138.

2. Source : site de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies. L'usage répété est de au moins dix fois au cours de l'année. <http://www.ofdt.fr/BDD/seri-stat/00008.htm>

ness» se développe pour répondre à la demande. Les enjeux du commerce augmentant, les vendeurs redoublent d'activité. Celle-ci se traduit par des violences ou des menaces, que ce soit pour tenir la concurrence à distance ou régler des différends.

2. La réponse pénale à la délinquance : une réalité inquiétante

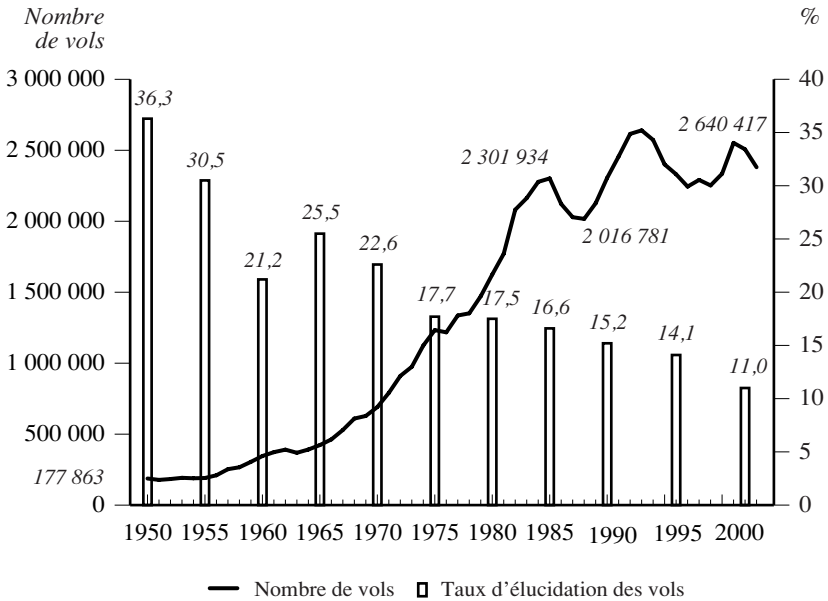
Comment le système pénal répond-il à cette augmentation de la délinquance ? Pour l'étudier, partons du début de la chaîne. Il ne peut y avoir de réponse pénale à un délit que s'il est connu puis « élucidé ». On comptabilise un délit comme élucidé lorsque la police a identifié l'auteur impliqué ou au moins l'un des auteurs, s'il y a un groupe d'auteurs. Le taux d'élucidation nous donne des indications quant à l'intensité du risque de sanction que prend le délinquant en accomplissant son geste.

Les taux d'élucidation varient énormément suivant la nature des actes : pour l'année 2002, 73 % des meurtres ont été élucidés contre à peine plus de 8 % des cambriolages et moins de 5 % des vols dans les voitures, par exemple. On trouve même 103 % d'élucidation des délits d'usage de stupéfiant (ce chiffre étonnant est dû à deux phénomènes : d'une part, lorsqu'on surprend quelqu'un en train de consommer, l'acte est constaté et élucidé simultanément et, d'autre part, il arrive que différents services comptent plusieurs fois la même affaire).

Cependant une tendance lourde est facilement décelable : le délinquant a de moins en moins de risques d'être identifié. En moyenne, les taux d'élucidation en France sont passés de 51 % en 1950 à 26,5 % en 2002. Le risque a été quasiment divisé par deux. La diminution est plus spectaculaire encore pour les vols. Policiers et gendarmes élucidaient en 1950 36 % des vols, aujourd'hui seulement 11 % (cf. graphique 1). Une division par 3. Le voleur prend moins de risques aujourd'hui qu'hier, et il est donc moins dissuadé de passer à l'acte.

On ne peut suivre de manière précise l'évolution des atteintes aux personnes (essentiellement les coups et blessures) que depuis 1974. Le taux d'élucidation décline : il passe de 82 % à 68 % en 2002. On constate d'ailleurs que ces délits, lorsqu'ils sont communiqués aux

Graphique 1
 Nombre de vols et taux d'élucidation par la police



autorités, sont assez bien élucidés. Mais la tendance est préoccupante. Une fois encore, pour l'agresseur, les risques d'être inquiété se réduisent.

La restriction que je viens d'introduire en ne désignant que les délits communiqués à la police n'a rien de secondaire. On ne peut évaluer l'efficacité de la police et de la gendarmerie sans tenir compte du comportement de la victime. En effet, pour que l'auteur ait pris un risque, il faut que la police l'identifie, mais il faut auparavant que le délit soit déclaré aux autorités. Sur ce point, les enquêtes sur les victimes nous donnent des informations précieuses. Elles permettent en effet de savoir ce qu'elles choisissent de faire suite à une infraction.

En ce qui concerne les vols, ceux qui coûtent cher aux particuliers

sont mieux communiqués à la police¹. Ils sont le plus souvent commis sans violence. On trouve que 96 % des propriétaires de véhicule portent plainte lorsqu'il y a vol, que 78 % des cambriolés font de même (et même 93 % de ceux à qui on a volé plus de 150 euros). Pour les autres vols sans violence, le taux est de 48 %. Seuls 33 % des victimes de vol avec violence portent plainte (mais 67 % du petit sous-ensemble qui est délesté d'au moins 150 euros), ce qui est du même ordre que les victimes de violence physique et même les agressions à caractère sexuel (30 %). Pour les violences domestiques, l'enquête pour le secrétariat d'État aux Droits de la femme trouve même un taux de plainte de 10 % seulement. Plus les liens qui unissent agresseur et agressée sont forts, plus il exerce de pressions sur elle pour qu'il n'y ait pas de plainte. Chez les mineurs, nous savons par des enquêtes spécifiques que les taux d'information des autorités sont encore plus bas.

Ainsi lorsqu'on dit que la police et la gendarmerie élucident 10 % des vols, il faut probablement diviser ce chiffre par 1,5 pour connaître le risque encouru par le délinquant : les autorités ne sont informées que de deux vols sur trois en moyenne. Pour 100 vols, 60 sont connus et 6 (10 % de 60) sont élucidés. Appelons « risque d'être pris » ce chiffre.

Autre conclusion importante : les atteintes violentes sont certes mieux élucidées par les policiers et gendarmes mais elles leur sont plus mal communiquées. Il faut diviser le taux d'élucidation par 3 environ pour estimer le risque d'être interpellé pour chaque délit commis. Pour 100 agressions physiques ou vols avec violence, 33 sont communiquées aux autorités et 23 (70 %) sont élucidées. Si l'on intégrait les violences domestiques, le taux serait encore plus faible.

Les autorités pénales peuvent toujours arguer qu'elles ne peuvent rien contre un délit dont elles n'ont pas connaissance, qu'il ne faut juger l'efficacité des services qu'à partir des affaires connues puisque les taux de plainte ne dépendent pas d'elles. Cela est partiellement faux. La lutte contre le racket ou l'agression sexuelle passe, en milieu scolaire, par une sensibilisation des élèves et la construction d'un climat de confiance qui rend la plainte possible.

1. Jean-Paul Grémy, *Mesurer la délinquance à partir du témoignage des victimes*, Paris, Ihesi, 2001.

Il en va de même pour les violences conjugales, qui pourraient faire l'objet de campagnes publiques, point sur lequel la France est très en retard sur les pays du Nord de l'Europe.

Continuons plus avant notre chemin le long de la chaîne pénale. En moyenne, au cours des années quatre-vingt-dix, la justice a classé sans suite entre 75 et 81 % des affaires dont elle a eu connaissance. Environ un quart aboutissent à un traitement. En 2002, environ 5 millions d'affaires ont été reçues (que le ministère, non sans ironie, appelle « traitées » : il faut le comprendre au sens administratif puisqu'on y inclut même celles pour lesquelles rien n'est fait). Celles dont les auteurs n'ont pas été identifiés sont mécaniquement classées pour ce motif : « auteur inconnu ». Il en reste ainsi 1 350 000 qui pourraient donner lieu à un réel suivi. Que fait la justice lorsque la victime a porté plainte et qu'un auteur a été identifié ? Dans un peu moins d'un cas sur deux (autour de 46 %), l'affaire est classée. Restent donc 624 000 affaires donnant lieu à poursuites.

Pourquoi la justice reste-t-elle si souvent inerte ? Il peut s'agir d'une question de procédure (la police n'a pas réuni les éléments suffisants aux yeux du magistrat). Cependant, même en tenant compte de ce cas de figure, il reste encore de 32 à 35 % d'affaires classées lorsque l'auteur des faits est connu. Parfois il s'agit pour le magistrat délibérément de « laisser prescrire » (laisser passer le temps légal pendant lequel on peut poursuivre), pratique concernant les mineurs. Mais la raison principale de cette attitude est la saturation du système pénal. Le juge décide de la poursuite en fonction de critères qu'il veut objectifs tels la nature de l'affaire, la personnalité et l'itinéraire du délinquant. Mais son comportement est d'abord induit par les moyens que le système lui fournit. Le nombre d'heures travaillées par un même effectif au cours de l'année n'est pas extensible. Les agents et le temps dont ils disposent déterminent donc le nombre d'affaires qu'ils pourront traiter (à moins d'augmenter la productivité).

Les conséquences sont claires et peuvent être illustrées par des chiffres : ainsi, tandis que le nombre de mises en cause de mineurs par la police passe de 92 143 en 1988 à 170 387 en 1999 (soit + 80 000), le nombre de jugements rendus par les magistrats des-

cent aux mêmes dates de 60 755 à 58 501 (soit - 2000). Les affaires parvenues jusqu'aux magistrats ont été beaucoup plus nombreuses, mais la justice n'a pu suivre. La pression de la délinquance et le manque de moyens engendrent une saturation de la chaîne pénale. Traduction concrète du problème, dans les tribunaux des grandes agglomérations, le vol est dépénalisé : on ne le traite plus en dessous d'un montant de 100 €, voire 250. Seuls les récidivistes voient leur cas pris en considération. Et, tandis que les vols se multiplient, les condamnations à la prison pour vols sont de moins en moins nombreuses : on « réserve » les places aux auteurs de violences plus graves.

Sommes-nous au bout de la chaîne ? Malheureusement pas. Car, même lorsque la justice prononce une peine, celle-ci n'est pas nécessairement exécutée. D'après les rares chiffres rendus publics par le ministère de la Justice lui-même¹, à la fin des années quatre-vingt, 37 % des peines de prison, 52 % des peines d'emprisonnement avec sursis total et mise à l'épreuve, 43 % des travaux d'intérêt général (TIG) n'étaient pas exécutés. Pourtant ces chiffres portent sur les exécutions un an après le prononcé de la peine, de manière à ne pas comptabiliser celles dont le début aurait simplement été retardé. De plus, pour les travaux d'intérêt général, il s'agit de l'exécution de la peine au premier jour. Elle ne garantit pas que la mesure a été complètement réalisée.

En 2000, un syndicat de magistrats (USM²) aboutit à des chiffres à peu près comparables : 30 % des peines de prison ne sont pas exécutées³. Pour les sursis avec mise à l'épreuve, le chiffre serait de 70 %. Quant aux travaux d'intérêt général, aucun chiffre n'est disponible. Les explications sont nombreuses, bien que le ministère n'en fournisse aucune officiellement. D'abord, lorsque le condamné n'est pas détenu le jour du jugement, la condamnation à la prison n'est effective que dans 24 % des cas. Lorsque le jugement est prononcé par défaut, on tombe à 3 %. Deux chiffres qui pèsent lourd

1. Jean-Luc Le Tocqueux, *Infostat Justice*, n° 16, septembre 1990 (données de 1989).

2. Union syndicale des magistrats.

3. « La justice virtuelle », document de l'Union syndicale des magistrats (USM).

dans la moyenne. Qui plus est, les peines de moins de 6 mois sont rarement mises à exécution. Enfin les éducateurs qui ont en charge les mises à l'épreuve sont environ 500¹ en France pour 120 000 mesures à suivre... Pour ce qui est des TIG, l'exécution dépend de l'existence d'une structure d'accueil (service de la mairie, de la RATP, etc.), structure qui n'existe pas toujours ou n'est pas toujours à même d'assurer cette mission.

En 2002, Lionel Jospin demanda des chiffres au ministère de la Justice, ce qui permit de dresser un bilan précis de l'exécution des peines de prison. Au plan national, par des recoupements entre divers chiffres, on peut estimer que 32,2 % des peines privatives de liberté, ici d'emprisonnement ferme, restèrent inexécutées. Si l'on enlève les 11,4 % d'inexécution pour grâce, il reste encore un taux de 20,8 % d'inexécution à expliquer. Le défaut de connaissance du domicile du condamné explique 15,6 % de cette valeur, et pour les 5,2 % restants le ministère a « des hypothèses », c'est-à-dire qu'il n'en connaît pas la raison mais suppose par exemple que le juge d'application des peines a pu, même si une peine de prison ferme avait été prononcée, décider une libération conditionnelle immédiate.

Pour ce même rapport ministériel, des études locales furent réalisées, notamment auprès de la cour d'appel de Rennes. L'inexécution des peines de prison était de 53,8 % après huit mois (avec des pointes à 85,7 % dans le tribunal de grande instance de Rennes) et 43,7 après vingt mois (avec un maximum de 62,5 à Nantes). On déduit de ces résultats que la mise à exécution des courtes peines de prison est faible. Pour les peines plus longues, la non-application varie entre 30 et 85 %, suivant qu'on regarde les chiffres nationaux ou locaux, et qu'on les constate huit, douze ou vingt mois après le jugement.

J'ai très succinctement évoqué la question des grâces présidentielles. Revenons-y. En 2002, la mission diligentée par Lionel Jospin s'interroge : « Cette inexécution ayant un fondement juridique, on peut se demander s'il y a lieu de l'intégrer dans le calcul du taux d'exécution². » Ma réponse est : oui, il faut le faire. En effet, si l'on

1. Estimation de l'USM.

2. O. Timbart, S. Lumbroso, V. Braud, « Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement », rapport final, ministère de la Justice, S/DSED -DACG, Paris, 2002, p. 20.

3. La réflexion dans la police : entre immobilisme et changement	200
4. Les rapports préparatoires à la doctrine : la réflexion au PS.	209
5. « Community policing » : l'inspiration étrangère	215
6. « Community policing » et police de proximité. L'exception française ?	219
9. Nicolas Sarkozy fait-il une différence ?	223
1. Une nouvelle politique de sécurité ?	223
2. La continuité des politiques : les CLS, les GIR, le management	238
3. Les statistiques et l'évaluation : la transparence promise	250
4. Continuité et convergence de la sécurité publique	256
10. La « culture du résultat » : ses effets sur les Français	259
1. La droite sait rester populaire sur l'insécurité	259
2. L'explication par la baisse de la délinquance et de la peur	264
3. Expliquer la popularité du ministre : la communication	270
Conclusion. L'avenir de la sécurité publique.	277
1. Finir les réformes : implantations, CRS, horaires de travail	280
2. Police de proximité, culture du résultat, formation	283
3. Réformer le système de pilotage et d'évaluation	286
4. Décentraliser la sécurité publique et abolir le dualisme	289
Annexes	
<i>Lexique</i>	297
<i>Chronologie de la police de proximité</i>	299
<i>Bibliographie</i>	301

MISE EN PAGES : PAO ÉDITIONS DU SEUIL

Achevé d'imprimer en septembre 2005 par
BUSSIÈRE CAMEDAN IMPRIMERIES
à Saint-Amand-Montrond (Cher)
N° d'édition : 63717 – N° d'impression :
Dépôt légal : octobre 2005
Imprimé en France